

DAVID MAURICIO RUSSI ARAGÓN

**ESTUDIO DE CASO: EL RECAUDO TRIBUTARIO DEL IMPUESTO PREDIAL
UNIFICADO Y COMPLEMENTARIOS. ESTUDIO DE CASO: EN EL MUNICIPIO DE
TIBASOSA VIGENCIAS 2017-2020.**

(Maestría en derecho del Estado con énfasis en Derecho Tributario)

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN DERECHO
TRIBUTARIO

Rector:	Dr. Juan Carlos Henao
Secretaria General:	Dra. Martha Hinestrosa Rey
Director Departamento Derecho Fiscal:	Dra. Olga Lucía González
Presidente de tesis:	Dra. Olga Lucía González
Director de tesis:	Dr. Roberto Insignares Gómez
Examinadores:	Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez Dr. José Manuel Castro Arango

DEDICATORIA

Mi familia,

Laura, mi futura esposa

Doctor Insignares con inmenso respeto y admiración.

AGRADECIMIENTOS

*A mi madre, siempre en mi mente,
Sergio, guía y padre ejemplar,
Hermanas siempre en mi corazón,
Doctor Roberto Insignares, más que un tutor un amigo.
Ingeniero Carlos López, con mucho afecto.*

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	ix
CAPITULO PRIMERO	
ANÁLISIS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN COLOMBIA.....	1
1.1 Consideraciones Generales.	1
1.2. Poder tributario territorial del impuesto predial unificado.....	3
1.3. Características del impuesto predial unificado.	7
1.4 Elementos del impuesto predial unificado.....	10
<i>1.4.1 Hecho generador del impuesto predial unificado.</i>	<i>12</i>
<i>1.4.2. Base gravable.....</i>	<i>15</i>
<i>1.4.3. Relación entre formación y actualización catastral con la base gravable.....</i>	<i>19</i>
<i>1.4.4. Sujetos en la relación tributaria.</i>	<i>19</i>
<i>1.4.5 La tarifa y límites en el impuesto predial unificado.</i>	<i>20</i>
CAPITULO SEGUNDO	
ESTUDIO DE CASO TIBASOSA BOYACA.	22
2.1 Casos de recaudo que no corresponde con la destinación de la propiedad.....	22
2.2 Desactualización de avalúos catastrales.....	23
2.3 Valorizar el area rural con el fin de definir el potencial económico con efectos de desarrollo.....	25
2.4 Caso Municipio De Tibasosa.....	25

2.4.1 Aspecto económico del Municipio de Tibasosa.	25
2.4.2 Ingresos tributarios y no tributarios Municipio de Tibasosa.	26
2.5 Caso de actualización catastral en el municipio de tibasosa- boyacá.	31
2.5.1 Efecto económico generado en el recaudo tributario por la implementación de la actualización catastral en el municipio de Tibasosa.	32
2.5.2 Reformas al estatuto de rentas atinentes con el impuesto predial unificado 2018 en el marco del acuerdo 002 de 2018.	39
2.5.3 Las medidas adoptadas en materia del impuesto predial y sus complementarios como consecuencia del acuerdo 018 de 2018.	41
2.6 Otras modificaciones planteadas.....	42
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	59
3.1 Respecto de la actualización catastral.....	59
3.2 Acerca de las medidas aplicadas en las tarifas del impuesto predial unificado.....	61
3.3 Efectos de la actualización catastral y la modificación del estatuto de rentas.....	62
3.4 Impacto potencial de la implementación de la ley 1995 de 2019 “por medio del cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.”	62
3.5 Conclusión respecto al caso de Tibasosa.	65
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	67

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Evolución de Ingresos Tributarios y no tributarios del Municipio de Tibasosa (2013 – 2018p).....	26
Tabla 2. Principales ingresos tributarios del Municipio de Tibasosa (2013 – 2017).....	28
Tabla 3. Catálogo de predios vigencia 2017 antes de la actualización Catastral.....	33
Tabla 4. Catálogo de predios vigencia 2018.....	36
Tabla 5. Catálogo de predios vigencia 2019.....	44
Tabla 6. Caso 1 - Predio destinado a reforestación cuya tarifa sube del 3 por mil al 5 por mil.....	47
Tabla 7. Caso 2 - Predio residencial rural o urbano de estrato 1, 2 y 3 cuya tarifa baja del 4,5 por mil al 3 por mil.....	50
Tabla 8. Caso 3- Predio que conserva la misma tarifa.....	51
Tabla 9. Caso 4- Predio Urbano (U1) con avalúo en el rango de o a 135 SMMLV perteneciente a otros estratos distintos al Estrato 1, 2 y 3.	52
Tabla 10. Comparativo de los casos 2, 3 y 4 estudiados.....	53
Tabla 11. Caso 5- Predio Urbano no edificados (cambio de tarifa del 15xmil al 10xmil para contrarestar el efecto del cobro de alumbrado público y sobretasa bomberil.....	54
Tabla 12. Cuadro Recaudo Predial Secretaría de Hacienda Municipal de Tibasosa.2019.	55
Tabla 13. Cuadro Recaudo Predial Secretaría de Hacienda Municipal de Tibasosa.2018.	56
Tabla 14. Cuadro Recaudo Predial Secretaría de Hacienda Municipal de Tibasosa.2018.	56
Tabla 15. Cuadro Recaudo Predial Secretaría de Hacienda Municipal de Tibasosa.2019.	56
Tabla 16. Cuadro Recaudo Predial Secretaría de Hacienda Municipal de Tibasosa.2019.	57

LISTA DE GRAFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Evolución de Ingresos Tributarios y no tributarios del Municipio de Tibasosa (2013 – 2017).....	27
Gráfica 2. Representatividad de los Ingresos Tributarios del Municipio de Tibasosa (2017).....	29
Gráfica 3. Evolución de los ingresos por Impuesto Predial del Municipio de Tibasosa. (2013 – 2017).....	31

INTRODUCCIÓN

Dentro del marco de las necesidades básicas insatisfechas que afecta los municipios y distritos, la preocupación que concierne al gobierno nacional es la manera de fortalecer las rentas propias de las entidades territoriales, de tal manera que se disminuya la presión sobre las transferencias de la Nación.

La preocupación de las entidades territoriales, así como de los sectores productivos, es el recaudo efectivo de los tributos nacionales y locales, motivo por el cual las administraciones tributarias deben diseñar programas de fiscalización con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de los fines estatales.

Más el recaudo debe cumplirse dentro del marco de los principios que el constituyente estableció para el ejercicio de la tributación, y en especial el de justicia y equidad tributaria (artículo 95-9), amén de los de legalidad (art. 338), irretroactividad, equidad y progresividad (art. 363), y otros que no aparecen explícitamente en la carta magna, más han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

El Impuesto Predial en muchos municipios es la principal renta propia que la Nación le interesa fortalecer, motivo por el cual creo el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), como una institución encargada de formar y actualizar el censo inmobiliario, que sirva de apoyo a los municipios y distritos que no tienen un catastro propio con el cual determinar el valor de los inmuebles.

El impuesto predial se encuentra definido como un tributo de naturaleza descentralizada en donde el legislador lo autoriza y define la mayoría de sus elementos y las entidades territoriales definen aspectos restantes dentro del marco legal, no obstante, a lo largo de la historia se han formado controversias que pueden generar planteamientos en torno a su tratamiento y pueden traer consecuencias negativas afectando la equidad y progresividad que debe acompañar el sistema tributario.

El Catastro cumple una función primordial para el tributo nacional por cuanto le permite al Gobierno Nacional mantener actualizado el censo inmobiliario, a la vez que establece el valor de los inmuebles con el objeto de que los municipios y distritos puedan aplicar las tarifas y determinar el impuesto predial.

En este contexto, la formación y actualización catastral son medidas que el Gobierno Nacional implementa para que las entidades territoriales mantengan su ingreso, más la autonomía de las administraciones tributarias locales, ha conllevado a generar distorsiones e incertidumbre en los contribuyentes respecto al valor real que se debe pagar por el tributo de una determinada propiedad.

La temática que se va a plantear a lo largo del presente trabajo de tesis, consiste en el estudio de caso sobre el recaudo tributario del impuesto predial unificado y complementarios en el municipio de Tibasosa durante las vigencias 2017-2020. Específicamente se planteó como problemática principal establecer cómo afectan las medidas implementadas y por adoptar respecto a este tributo por parte de la administración municipal de Tibasosa durante el término en mención.

Con el fin de dar respuesta este interrogante fue necesario establecer cómo estaba estructurado el catálogo de predios del impuesto antes de la implementación de actualización catastral; qué efecto económico generó en el recaudo tributario la implementación de la medida, y de qué manera las estrategias adoptadas por el municipio en el Acuerdo 018 de 2018, redujeron en la ciudadanía el impacto de la actualización.

Para determinar el efecto económico generado en el recaudo tributario por la implementación de la actualización catastral, establecer el impacto de las medidas de mitigación establecidas en el Acuerdo Municipal 002 de 2018 y evaluar el efecto en materia del impuesto predial y sus complementarios como consecuencia del Acuerdo Municipal 018 de 2018, el cual se modificó el estatuto de rentas de Tibasosa.

Para lograr este cometido se estructuro el presente informe final en tres capítulos, inicialmente se presenta el panorama que antecede y normaliza el impuesto predial unificado y lo contextualiza a la realidad del municipio de Tibasosa. Un segundo capítulo donde se aborda el estudio de caso el cual se estructura en tres grandes etapas, la primera que muestra como estaba conformado y categorizado los predios en el municipio antes de la actualización catastral, un segundo componente que muestra el impacto generado por esta actualización catastral, y un tercer elemento relativo a las medidas de mitigación abordadas por la administración municipal, para finalizar las medidas de fondeo contempladas en la modificación del estatuto de rentas del municipio, luego de lo cual se establecen las principales conclusiones y recomendaciones derivadas del presente trabajo.

A continuación, se desarrolla este tema relacionado con el Impuesto Predial Unificado y el estudio de caso en donde se expondrá la realidad planteada acompañada de la normatividad nacional y territorial, así como las actuaciones realizadas para el restablecimiento del orden económico y los planteamientos realizados con el fin de analizar el manejo que se realizó.

CAPITULO PRIMERO

ANÁLISIS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN COLOMBIA.

1.1 Consideraciones Generales.

El Impuesto Predial Unificado se convirtió en una fuente determinante para el conjunto de los ingresos municipales, tanto así que ciudades como Medellín y Cali es el más importante para el recaudo, así lo expone el informe de la comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2016), así mismo el DNP¹ expone en el informe de desempeño Fiscal del año 2016 a 2017 con un crecimiento del recaudo tributario municipal importante en materia de Impuesto Predial, ya que se demuestra que logra un monto de 7.3 billones para el año 2017.

Lo anterior resalta la estrategia de planificar el tema de los ingresos de una entidad territorial, es necesario hacer un estudio muy detallado que permita determinar la prevalencia y el posible incremento de dichos ingresos provenientes de una fuente ya sea tributaria o de otro orden, haciendo una observación bajo una dinámica poblacional y económica de acuerdo con sus capacidades económicas y presupuestales de cada municipio o distrito.

Buscar políticas para aumentar el ingreso proveniente del recaudo del impuesto predial unificado, especialmente en los municipios donde se determinó que es su mayor fuente de ingresos, debe ser una preocupación constante para las administraciones tributarias locales.

El avalúo catastral, como un elemento de gran importancia para las rentas locales, refleja una realidad jurídica y económica de un inmueble, en materia tributaria, por cuanto se constituye en la base gravable para determinar el valor del impuesto a pagar.

El Impuesto Predial Unificado tiene efectos sobre la propiedad inmueble, por cuanto puede generar beneficios, tanto para el obligado al pago del tributo, como para el municipio que realiza el recaudo, por cuanto si hay un mayor valor que se declara o se determina respecto al

¹ Dirección Nacional de Planeación.

inmueble, mejor será el efecto del pago hacia los entes territoriales.

Para la Constitución Política de Colombia, la propiedad se enmarca en el artículo 58, en donde se denota la función social de la propiedad,

“Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores...”

Dicha norma toma importancia, por cuanto hay mecanismos de protección a la propiedad adquirida de manera lícita y derechos que le asisten sólo por poseer, tener y adquirir bienes inmuebles. Ahora lo interesante es hacer la interpretación sistemática en donde si bien se encuentran contenidos unos derechos, también existen deberes que cumplir con las cargas del estado, como lo sustenta el artículo 95 el cual indica lo siguiente;

“Artículo 95. (...)Son deberes de la persona y del ciudadano:

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

Así mismo el artículo 287 de la Carta Política, insiste en la facultad que tienen las entidades territoriales:

“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales”.

Considerando esta conjunción normativa, se insiste en la importancia de llevar a cabo políticas armónicas teniendo en cuenta el pilar normativo y direccional como lo es la constitución política, bajo la cual inicia su acercamiento y denota las más claras directrices que llevan a demostrar que los tributos territoriales son importantes para el impulso de municipios

que están en proceso de desarrollo por cuanto se pueden percibir ingresos y recaudos que podemos llamar vegetativos, los cuales se entienden recibidos sin mayor esfuerzo por parte de los funcionarios encargados del recaudo, con el fin de obtener ingresos de libre destinación para el municipio.

Es vital tener en cuenta que actualmente se deben adelantar reformas en los estatutos de rentas de los municipios, algunas haciendo los ajustes en las tarifas de los predios urbanos y rurales, también el tema de actualización catastral, la cual es necesaria para obtener un valor real y actualizado de los inmuebles.

No obstante, el cambio que genera trascendencia a mediano plazo es la equiparación entre los valores catastrales y el recaudo potencial que se obtendría teniendo en cuenta un buen estudio exhaustivo donde se determine realmente el impacto que puede generar con ocasión en los cambios ocurridos por la actualización catastral y los cambios normativos del estatuto de rentas.

Es por ello que lo que se pretende con estas consideraciones preliminares, es visualizar el campo de acción desde sus antecedentes del IPU² en Colombia, así mismo el contexto histórico de su origen que se exponen en el siguiente acápite.

1.2. Poder tributario territorial del impuesto predial unificado.

El impuesto predial tiene su antecedente y deviene del gravamen a la propiedad, a la tierra, en donde se puede visualizar como, de acuerdo con la normatividad expuesto por el Departamento Nacional de Planeación y textos de la historia de catastro en Colombia, se evidencia que hubo una manifestación de este tributo desde el año 1821, con la ley 30 expedida por el congreso admirable de Villa del Rosario de Cúcuta y reglamentada en 1825 por Francisco de Paula Santander, llamada Catastro General del Cantón, constituyéndose en el primer documento normativo que relaciona y direcciona un propósito de recaudo meramente fiscal para financiar la guerra de la independencia según lo dicho por Erba, (2016).

² Impuesto Predial Unificado.

Por su parte Acevedo (2017), menciona que en Colombia se expide la ley 48 de 1887 (código fiscal), dando inicio a la determinación de gravámenes sobre la propiedad para fortalecer las finanzas departamentales, estableciendo unas rentas sobre los bienes inmuebles, en la que se estipuló una tarifa de 4 x mil anual para departamentos y 2 x mil para municipios, con lo que quedaba determinado el impuesto sin haber otra norma que por ese momento que la reemplazara, sustituyera o complementara. La importancia de esta Ley es que empieza a llevarse a cabo la organización por descentralización territorial.

Conforme a lo mencionado es necesario concentrar el ejercicio del tema en el poder tributario territorial, el cual es el marco de acción para empezar a determinar el alcance de los municipios para ejercer sus funciones inherentes a sus competencias locales.

En primer orden se pretende aterrizar el tema frente al ámbito constitucional y se expone el carácter transversal de los temas fiscales como menciona Insignares (2015) haciendo “inevitable buscar en otros títulos del ordenamiento constitucional disposiciones fiscales” (pág 59).

Así mismo es importante tener en cuenta que el poder tributario emana de la rama legislativa, a través del congreso de la república expuesto en el artículo 150 constitucional donde se enmarcan las funciones, así como el artículo 338 de la misma carta política que expone el principio de reserva de ley en materia tributaria.

Dicho lo anterior, se evidencia que el Estado como primer obligado a cumplir las normas y disposiciones de la constitución política, es el encargado también de verificar que las normas sean acordes a las funciones de las ramas respectivas, cada una con limitaciones para evitar el uso inadecuado u excesivo de los mandatos.

No obstante la rama ejecutiva puede extralimitarse en las funciones ordinarias haciendo uso del artículo 338 constitucional, que le permite establecer tributos destinados a restablecer el orden público, y aun así se encuentra limitado por la constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional.

La dinámica estatal está guiada a dar ejemplo para analizar el poder tributario territorial, en donde se debe hacer un análisis sistemático de la constitución para hallar las facultades conferidas por la carta política que reconoce dicho poder a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales, como lo señala Insignares (2015) donde establece una vertiente interna, el cual establece un poder de imposición, potestades de gestión y potestad administrativa de imposición.

El poder de imposición “versa sobre la facultad para establecer un tributo en el ámbito de su jurisdicción, dentro de los límites señalados en la ley (Insignares, 2015), así mismo indica una potestad administrativa de gestión, la cual se ramifica en gestión de determinación del Impuesto y la segunda gestión de recaudo emanados en la liquidación y cobro.

La limitación que ejerce el estado del poder que emana de la constitución, debe ser analizada en cuenta por el máximo órgano judicial, el cual es la corte constitucional que manifestó claramente la existencia de la autonomía territorial de las entidades territoriales, no obstante se encuentran situaciones donde la descentralización permite que se fundamente un ejercicio de control frente al manejo de recursos, sus gastos y su presupuesto.

Dadas las anteriores determinaciones, se analiza el artículo 338 constitucional que indica las condiciones bajo las cuales pueden establecer tributos los entes territoriales y el congreso, pero en el entendido que señalen los elementos esenciales que lo componen, lo que conlleva a establecer un ejercicio juicioso y responsable de los tributos que se vayan a imponer atendiendo al principio de reserva de ley.

Se evidenciaron varias problemáticas respecto a la posición inicial de la distribución de las competencias, se tiende a presentar varias confusiones de acuerdo con la gestión y recaudo de los tributos, entonces surge la hipótesis de una disputa entre conceptos e interpretaciones de las altas cortes (Consejo de Estado - Corte Constitucional) en donde establece un punto en común y de partida el cual es el principio de reserva legal y el de igualdad.

El impuesto Predial y su noción se encuentra incluida en cada uno de los Estatutos de Rentas de los Municipios ubicados en Colombia, con lo cual se establece mediante un capítulo especial; la autorización legal, es decir, por medio de cuál norma fue autorizado para la imposición y la facultad de cobro en los municipios, así como el carácter real del Impuesto que debería estar incluido dentro del capítulo haciendo claridad del gravamen real.

Los elementos del Impuesto Predial Unificado y otras disposiciones enmarcadas en cada estatuto de rentas municipal, es un claro ejemplo claro del poder tributario territorial y es por ello que son importantes las actualizaciones relativas a fortalecer los mecanismos para una finalidad en común: Generar ingresos para la auto sostenibilidad de los municipios y Distritos, así como la necesidad de desarrollar las políticas públicas, proyectos de desarrollo y la ejecución de los recursos.

Actualmente y teniendo como base lo expuesto en el informe de la comisión de expertos del año 2016, se pudo concluir que la temática no se encuentra superada y la discusión sigue en pie en torno a las reales competencias y funciones distribuidas entre el congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, de tal suerte que se encuentra abierta a las múltiples interpretaciones.

Lo expone la comisión de la siguiente manera:

“Así, en la práctica, para el caso de los tributos locales, cuando la ley no define todos los elementos, la jurisprudencia constitucional ha interpretado que lo pueden hacer las asambleas departamentales o los concejos municipales, dentro de ciertos rangos. Ello ha resultado en que al interior de un mismo tributo existen diferencias tarifarias, de definición de la base y en los sistemas de liquidación y administración”

Así mismo, La ley 44 de 1990 y la Ley 1753 de 2015 establecen la mayoría de los elementos del IPU, existiendo únicamente la ausencia de definición legal del aspecto material del elemento objetivo del hecho generador, lo cual deben completar los municipios, y lo han hecho gravando la existencia del predio, o la posesión o su titularidad.

Adicionalmente, los municipios y distritos en este caso del IPU únicamente conservan el poder tributario para establecerlo en su jurisdicción fijar el aspecto material, graduar las tarifas conforme los parámetros de la Ley 1753 de 2015, conceder beneficios tributarios a grandes rasgos y realizar acciones de actualización catastral, éste último de gran importancia y responsabilidad para los entes territoriales.

Habiendo establecido una revisión a los antecedentes y el poder tributario de las entidades territoriales, se pretende exponer los elementos del IPU, con lo que se revisarán las características básicas para poder desarrollar el estudio de caso en forma simétrica.

1.3. Características del impuesto predial unificado.

Para abarcar el presente acápite, es importante tomar las características y elementos del Impuesto Predial Unificado, de tal manera que se puedan armonizar dentro del tema central y llevarlo al caso de estudio.

Frente a los aspectos más relevantes del Impuesto predial unificado, podemos establecer que la normativa de la Resolución 070 de 2011 emitida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, tiene inserto unos aspectos que enmarcan todo el ropaje que cubre la unidad de catastro nacional, por lo que se observa en los artículos 2 al 5 se tienen en cuenta los aspectos físico, jurídico, económico y fiscal, para lo cual se entrará en detalle como punto de referencia de su origen para efectos de la funcionalidad frente a catastro.

Aspecto físico. Establecido en el artículo 3° de la resolución 070 que indica.

“ARTÍCULO 3.- Aspecto físico.- Consiste en la identificación, descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones del predio, sobre documentos gráficos, tales como cartas, planos, mapas, fotografías aéreas, ortofotografías, espaciomapas, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla con la misma función”.

Se denota que un aspecto determinante es la existencia física del terreno y las

edificaciones que allí lo acompañan, un aspecto de relevancia ya que la naturaleza del predial recae sobre la propiedad raíz construida y sin construir, pero con un terreno ya definido, y es de resaltar éste aspecto porque en la práctica es necesario tener en cuenta las situaciones jurídicas y el cambio físico que puedan tener dichos bienes inmuebles, para efectos de establecer si cumple con los elementos de impuesto Predial.

Aspecto jurídico. Establecido en el artículo 4 que reza;

“ARTÍCULO 4.- Aspecto jurídico.- El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo.”

Este aspecto tiene varias particularidades que reúnen toda la relación que tiene la persona con el inmueble, generalmente el propietario, bajo el cual recaen los derechos y obligaciones, no obstante los poseedores, entendidos como sujetos de derechos con facultades para adquirir obligaciones sobre un bien inmueble y que por propia voluntad decide atender con ánimo de señor y dueño los efectos que generan sobre los mismos, también se consideran sujetos pasivos del tributo.

Aspecto económico. Establecido en el artículo 5 que indica lo siguiente;

“ARTÍCULO 5.- Aspecto económico.- El aspecto económico consiste en la determinación del avalúo catastral del predio, obtenido por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos”.

Este aspecto es determinante para demostrar el valor catastral del predio de acuerdo con la información tomada por la Unidad de Catastro, bajo el cual se pretende una sumatoria del terreno más las edificaciones o construcciones realizadas.

Aspecto fiscal. Entendido en el art 6 que indica;

“ARTÍCULO 6.- Aspecto fiscal.- El aspecto fiscal consiste en la preparación y entrega a los Tesoreros Municipales o quien haga sus veces y a las Administraciones de Impuestos Nacionales respectivas, de los listados de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes”.

El aspecto fiscal lo entiende como la actuación de la entrega y la forma de enviar la información a las municipalidades para que a partir de dichos avalúos, puedan hacer la operación de aplicar las tarifas correspondientes.

Habiendo hecho un acercamiento netamente normativo de los aspectos catastrales, es necesario hacer un enfoque más aterrizado que complementa los conceptos con la dinámica establecida, que para autores como Camacho (2011), los define de la siguiente forma:

Aspecto fiscal. Lo define como un instrumento recaudatorio, en donde hay un alto grado de beneficio para la comunidad, así como favorecimiento de la autonomía de los entes locales para su desarrollo económico, entre otros. De la misma forma, Sánchez (2016), indica que es un instrumento recaudatorio apropiado para cualquier ente local con capacidades de gestión limitadas.

De igual forma Low Murtra (1986), lo define como un instrumento para motivar la utilización de la tierra e incrementar su productividad. Obliga a explotarla eficientemente para cubrir el costo del impuesto, por lo cual el impuesto predial puede ser considerado como uno de los más importantes tributos para la obtención de recursos para un municipio o Distrito, a partir de una buena política pública de recaudo.

Un segundo aspecto es el sociológico, bajo el cual es un tema que impacta directamente con la ciudadanía, en el entendido de determinar la comunicación, la sensibilización y sobretodo el fomento de cultura tributaria necesaria para llevar una armonía con el contribuyente.

Camacho (2011), expone que en casos de incrementos de tarifas o cuando se genera una actualización catastral, genera sensibilidad en la población, y es por ello que plantea varias

temáticas como el comportamiento de pago respecto a otros impuestos municipales o nacionales, donde expone que un buen número de contribuyentes quieren cumplir con el pago a tiempo cada año. Así mismo plantea casos donde los propietarios manifiestan una cultura tributaria efectiva que ya saben que deben contribuir con el pago o casos donde la obligación nunca va a terminar y *es inevitable para la existencia y organización de la comunidad*.

Cerrando éste segundo aspecto Camacho (2011), insiste en la necesidad de poner atención a las situaciones, con el fin de para mejorar el recaudo y las relaciones con los ciudadanos que son los que contribuyen con ello, de tal manera que lo que concluye es con lo que se genera a partir del pago el cual es la prosperidad para la comunidad.

Como se había mencionado en el concepto del impuesto predial, se pueden establecer unas características que permitan destacar que es un Impuesto de carácter territorial, es decir, recae sobre cada municipio con la facultad para ejercer un control y recaudo del mismo, es un impuesto real, ya que recae sobre la propiedad raíz o el inmueble; igualmente un impuesto o tributo de cuota variable, tal como lo expone INSIGNARES (Roberto Insignares Gómez, 2007) en donde es aquella que el valor a pagar es el resultado de la aplicación de las reglas de cuantificación previstas en las normas que regulan dicho impuesto, en este caso el Impuesto Predial Unificado contiene unos elementos en cuyos casos los pagos varían conforme a los aspectos tarifarios y condiciones intrínsecas del predio.

Ahora, se va a exponer en detalle los elementos del IPU, con ocasión a conocer si efectivamente dichos elementos se encuentran avalados por el respaldo normativo doctrinal y conceptual.

1.4. Elementos del impuesto predial unificado

Es necesario partir de la fuente por la cual se originan o se establecen los elementos del Impuesto Predial Unificado, el orden correspondiente desde la óptica de estado y frente al concepto de cómo surgieron y quienes deben crearlos, modificarlos, entre otros.

Lo primero es establecer que la Corte Constitucional Colombiana bajo su amplia interpretación de las normas constitucionales expresa inicialmente que los elementos del tributo deben llevar consigo un acompañamiento claro para que se encuentren dentro del principio de legalidad, bajo lo cual indica lo siguiente:

“En la medida en que las competencias fiscales de los entes territoriales están circunscritas a la regulación constitucional y legal, el principio de legalidad tributaria también cumple propósitos de garantía del principio de unidad económica, a través del cual se coordinan dichas competencias concurrentes entre el nivel central y local del Estado, en búsqueda de la coherencia en el ejercicio del poder impositivo.” (Sentencia C-060, 2018)

Para entrar en materia de competencia territorial, dado que la importancia que radica es determinar si las administraciones de orden local pueden y están revestidas de competencia para determinar elementos propios de los tributos que si bien son de naturaleza nacional como lo es el Impuesto Predial, pero que pueden tener variaciones en su normatividad territorial, y respecto a ello se pronuncia la corte afirmando lo siguiente:

“corresponderá entonces al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización. (...) De lo contrario, si correspondiera únicamente al Congreso determinar todos y cada uno de los elementos de los tributos del orden territorial, carecería de sentido la expresión que emplea el inciso primero del artículo 338 de la Constitución y según la cual “La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos” (Sentencia C-227, 2002)

La importancia la denota afirmando que si se establecen las competencias dadas a los entes territoriales, conforme a la sentencia C- 060 de 2018 la cual establece unos parámetros válidos para delegar los temas a los territorios los cuales versan sobre:

“(i) asuntos técnicos asociados a esos elementos que, por su especificidad, son inasibles por la generalidad propia de las normas dispuestas por el Legislador; o (ii) variables asociadas a los elementos del tributo que, debido a su dinámica y necesidad de periódica actualización, deben ser diferidas a disposiciones reglamentarias”

Para cerrar la concreción de competencia la corte en la sentencia C-060 de 2018, deja clara la asignación de los elementos y el alcance para que los territorios puedan complementar los demás elementos del tributo indicando lo siguiente:

“...la determinación de los elementos esenciales del tributo, o del método y el sistema de las tasas y las contribuciones, recae en la órbita exclusiva de los cuerpos de representación popular y, en particular, del Legislador. Con todo, variables técnicas o económicas pueden ser válidamente adscritas para su definición por las autoridades gubernamentales, siempre y cuando se cumplan dos condiciones: (i) que se trate de aspectos que por su naturaleza o por su necesidad de continua actualización, no puedan ser previstos de antemano y de manera precisa por la ley; y (ii) que en todo caso existe un parámetro que defina el marco de acción de la actividad de la administración, bien sea porque el mismo ha sido previsto por el Legislador, o bien porque se derive de un parámetro objetivo y verificable, generalmente obtenido de la ciencia económica”.

Ya establecido el contexto que se quiere exponer en torno a las competencias de orden nacional y de orden territorial, con ello se justifica la temática de las disposiciones que se encuentran dentro de los Estatutos de Rentas Municipales, que en últimas vienen a regular los elementos del tributo propiamente el Impuesto Predial Unificado, son vitales para demostrar el ejercicio de la autonomía territorial en las variables técnicas y económicas.

Para abordar los elementos del impuesto Predial Unificado, es necesario remitirse a la ley 44 de 1990, en donde se establecen los criterios bajo los cuales se comienza a definir los parámetros para determinar el impuesto de la siguiente forma:

1.4.1 Hecho generador del impuesto predial unificado.

Es un elemento bajo el cual determina unos supuestos fácticos, que al realizarlos una persona natural o jurídica, configura el nacimiento de la obligación tributaria. Dichos elementos son el de ser poseedor, tenedor, propietario u ocupante de un bien inmueble ubicado en una jurisdicción determinada.

Con la afirmación anterior, se desprende que el hecho fáctico se suscribe a tener relación con un bien raíz, el cual comienza a generar efectos jurídico tributarios para el ciudadano, la cual para Acevedo (Piza J. R., 2017) indica que es necesario suscribirse a los acuerdos municipales y distritales para esclarecer el nacimiento de la obligación y el entendimiento para que pueda cumplirse con ese hecho generador o hecho imponible. Dicho aspecto lo define como aspecto material que se desprende del elemento del Hecho Generador.

Ahora, para autores como Insignares (2015), indica que son los relacionados con hechos gravados en un determinado lugar o territorio, con lo que influye directamente con el hecho generador. En el caso del impuesto Predial dicho aspecto espacial se evidencia en que el inmueble se ubica dentro de una jurisdicción territorial de un municipio determinado, y como consecuencia se genera la obligación a favor del Municipio o Distrito de ejercer la fiscalización y el recaudo con ocasión al valor correspondiente determinado por el Catastro Nacional o el correspondiente.

Otro aspecto que referencia Insignares (2015), es denotar el aspecto temporal, el cual indica que está constituido por la obligación tributaria en el tiempo, en el caso del Impuesto Predial Unificado, se proyecta en el momento del nacimiento de la obligación con respecto a su fecha de exigibilidad, esto es, en el evento en que es legalmente exigible el cobro una vez, el cual generalmente, se concreta al expedir un calendario tributario en donde la entidad territorial indica el vencimiento del pago del Impuesto Predial para la vigencia que se requiere determinar el tributo.

En el caso del Impuesto predial, la ley lo define como de periodicidad anual, señalando que el 1 de enero de cada anualidad se causa un valor a pagar, estableciendo una declaración o

factura para concretar la determinación del Impuesto en una fecha determinada, y en el caso en que no se cumpla el deber formal y material por parte del contribuyente, los intereses se van a efectuar por el retardo injustificado en el pago.

Respecto al elemento cuantitativo, indica Insignares (2015), que es la forma de medir o cuantificar el porcentaje gravado del hecho imponible, lo cual se cumple a partir de las tarifas, las cuales se diferencian por su destinación o clasificación. Es necesario establecer que la cuantificación es un aspecto determinante y para efectos de la presente investigación, se hará énfasis en ello.

Autores como el doctrinante Ortiz (s.f), respecto al hecho generador, indica que:

“es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en el Distrito o Municipio y se genera por la existencia del predio.”

Dicho concepto lo decanta el autor tomando como bases el artículo 125 del Decreto Distrital 807 de 1993 el cual indica lo siguiente;

“Artículo 125°. Pago del Impuesto Predial Unificado con el Predio. El impuesto predial unificado, por ser un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario”.

A pesar de que esta norma fue derogada por el Acuerdo Distrital 469 de 2011 en su artículo 27, fue la ley 1430 de 2010, en su artículo 60, la que dio claridad al tema que se pretendía realizar, y como consecuencia de ese trayecto normativo se tiene que el inmueble pase a constituir una garantía para el pago efectivo del Impuesto Predial.

Es pertinente señalar la precisión que para PARRA ORTIZ se debe entender en el concepto sobre el derecho real bajo la luz del Código Civil Colombiano de un derecho personal, el cual lo precisa en las obligaciones reales que recaen sobre los bienes y los personales sobre personas, hecho por el cual no ve justificable que se puedan realizar acciones personales frente a

un respaldo que recae sobre los bienes, además que la combinación de los dos derechos no son compatibles y por tanto genera acomodo de quien requiere el respaldo, en este caso el municipio o distrito respecto de su autoridad tributaria.

El fin ultimo es precisar detalladamente la definición y su alcance respecto a su connotación en materia del elemento más destacable del Impuesto predial unificado, es necesario continuar con los demás elementos.

1.4.2 Base gravable.

Este elemento es importante y en materia de Impuesto Predial permite definir los valores a tomar para llevar a cabo e iniciar con la determinación del mismo, en el presente caso la Ley 44 de 1990, en su artículo tercero define que la base gravable es el avalúo catastral o el auto avalúo, entonces hay ya un mecanismo claro y que ha permanecido como criterio general. Hay variaciones respecto a Municipios o Distritos dados unos supuestos que van a representar incremento en su recaudo y dadas unas condiciones que implican un desarrollo urbano. Haciendo un análisis respecto a la base gravable, la normatividad que desarrolla el concepto del avalúo catastral lo tiene la Resolución 070 de 2011 emitida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC que expresa en su artículo octavo lo siguiente:

“Artículo 8°. Avalúo catastral. El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

Las autoridades catastrales realizarán los avalúos para las áreas geoeconómicas, dentro de las cuales determinarán los valores unitarios para edificaciones y para terrenos”

Para (Ortiz, s.f), la base gravable debe analizarse desde dos ópticas:

- a) El sistema de la facturación, por la cual se liquida sobre la base gravable, es decir el avalúo catastral vigente dentro del año fiscal como se observa a nivel nacional.

Lo destacable a señalar es la forma como decanta la relación de la base gravable, aterrizada a preceptos como la Resolución 070 de 2011, la cual hace el recorrido por el artículo ya mencionado y, a continuación, hace una clasificación respecto a los avalúos, la cual la expone así:

Avalúos de formación catastral: cita el artículo 76 de la Resolución 070 de 2011, que indica la siguiente definición de formación catastral.

“ARTÍCULO 76.- Formación catastral.- La formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información de los terrenos y edificaciones, en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio. La información obtenida se registrará en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñen las autoridades catastrales.”

La formación catastral entendida como un avalúo que inicia su formación por primera vez en el medio catastral y recoge una información determinante para que el catastro la recopile y la tenga disponible con el fin de lograr los objetivos generales del sistema catastral.

Avalúos de actualización catastral. Son aquellos que se encuentran en el artículo 97 de la Resolución 070 de 2011 y que indican lo siguiente:

“ARTÍCULO 97.- Actualización de la formación catastral.- La actualización de la formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.”

Es la actualización de la precedida formación catastral y lo que se pretende con el artículo citado es mencionar que se da una renovación de los datos ya aportados y que ya reposan en la Unidad de Catastro.

Respecto a los avalúos de la conservación catastral. Contenido en el artículo 105 el cual indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 105.- Conservación catastral.- La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales correspondientes a los predios, de conformidad con los cambios que experimente la propiedad inmueble en sus aspectos físico, jurídico, económico y fiscal. La conservación se inicia al día siguiente en el que se inscribe la formación o la actualización de la formación del catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad inmueble.”

Se determina que, la conservación en el entendido del tenor del articulado, se fundamenta en un aspecto formal, que pretende mantener las condiciones del predio a través de una resolución emanada por la Unidad de Catastro para efectuar los efectos y continuar con los objetivos generales de catastro.

Cabe mencionar que los avalúos catastrales de conservación se actualizan cada año, conforme a las disposiciones del artículo 3 de la ley 601 de 2000, en cuyo caso se reajustarán y deberán ser notificadas.

Sistema de autoavalúo, el cual es regido por Bogotá D.C. y lo pertinente a señalar es que la base gravable no es el avalúo catastral sino el valor que establezca el contribuyente en su declaración privada.

Bogotá como Distrito especial, posee unas características especiales para la determinación de la base gravable y exige un valor mínimo para que sirva como base gravable, la cual es el avalúo catastral vigente al momento de la causación del Impuesto.

De acuerdo con este precepto, se pretende establecer que hay dos posibilidades para el contribuyente, o bien declarar por el avalúo catastral que se liquida anualmente teniendo en

cuenta los incrementos anuales dados por el IPC³, o auto avaluar el predio, tomando como base mínima el avalúo catastral determinado por el IGAC o la oficina de Catastro correspondiente.

La Corte Constitucional hace una importante determinación correspondiente al presente elemento para que pueda ser gravado y regulado por los entes territoriales y lo expresa de la siguiente manera:

“Con la entrada en vigor de la ley 44 de 1990, normatividad de la cual forman parte los mandatos acusados, se reformó nuevamente el citado gravamen sobre la propiedad raíz, al fusionar el impuesto predial con otros tres, a saber: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno solo que se ha llamado "Impuesto Predial Unificado", estableciéndose como gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.

El impuesto predial, además de ser una de las formas más antiguas de tributación, es sin lugar a dudas, el rubro más importante de los ingresos tributarios de los municipios.

La Carta Política les reconoce de manera exclusiva a tales entes territoriales la facultad de gravar la propiedad inmueble, con excepción de la contribución de valorización, la que puede ser impuesta por otras entidades, tal y como lo ordena el artículo 317 que textualmente reza: "Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización". Dicha renta municipal al igual que los demás impuestos municipales, como se ha reiterado, goza de protección constitucional, de manera que la ley no puede conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni efectuar recortes en relación con el impuesto predial.” (Sentencia C-467, 1993)

De la anterior precisión, se evidencia el reconocimiento del poder tributario territorial explicado detalladamente y teniendo en cuenta que existen realmente límites al ejercicio de poder tributario y así mismo existe una autorregulación por parte de cada entidad territorial, lo que resulta siendo una paradoja para el entendimiento tributario y sus efectos.

³ índice de precios del Consumidor

1.4.3- Relación entre formación y actualización catastral con la base gravable.

La Formación catastral, es definida en el reglamento que rigen la función del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Resolución 70 de 2011), como:

“... el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información de los terrenos y edificaciones, en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio.”, el cual se debe registrar “... en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñen las autoridades catastrales.”

La actualización de la formación catastral, es definida como:

“... el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.”

Luego de la formación del catastro en un municipio, el artículo 6 de la Ley 44 de 1990 estableció un límite para el aumento del impuesto predial unificado, del 100%, o del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto cobrado, según el caso. Lo importante a resaltar es que dicho incremento se refiere al valor catastral que el predio tiene respecto a las formaciones catastrales emitidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC.

1.4.4 Sujetos en la relación tributaria.

Para efectos de dar un claro entendimiento acerca de los sujetos que interactúan, es necesario distinguir los que interactúan en la relación tributaria, concretamente en el Impuesto Predial Unificado.

SUJETO ACTIVO. Es necesario establecer que el sujeto activo es el extremo relacional

bajo el cual se faculta a través de la normatividad vigente para que realice la determinación, así como el cobro y ejerza las acciones tendientes a recaudar sumas surgidas del Impuesto Predial Unificado, en este caso, son los municipios en cabeza del Alcalde y las Secretarías de Hacienda los encargados de dicha labor.

SUJETO PASIVO. Es la persona ya sea natural o jurídica sobre la cual recae la imposición del deber de pago de la obligación, en este caso el contribuyente que tenga relación directa o indirecta con el bien raíz y que para efectos tributarios será el obligado a responder por dicho gravamen. Como se dijo en apartes anteriores, puede ser el titular de derecho de dominio, así como el poseedor o tenedor de la propiedad.

1.4.5 La tarifa y límites en el impuesto predial unificado.

A su vez el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 modificó el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, ordenando un aumento tarifario en todo el territorio nacional, del 2 al 5 por mil, para lo cual decretó que las tarifas aumentaran para el 2012 en el 3 por mil, para el 2013 el 4 por mil y para el 2014 en el 5 por mil, con excepción de:

“... la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv).”

La doctrina de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda en el año 2017 ha conceptuando en referencia al artículo 23 lo siguiente “...el límite del 25% en la liquidación del impuesto Predial por efecto del incremento de las tarifas perdió vigencia, toda vez que se cumplió el periodo de gradualidad previsto en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 para el incremento de tarifas, condición que rige la aplicación del límite.” (Concepto del 9 de marzo de 2017, Expediente 827/2017/RPQRSD) concluyendo así que ya no es operante en el orden jurídico por su cumplimiento temporal.

Tomando el último concepto por parte de la Dirección de Apoyo Fiscal Radicado entrada 1-2018-013897 No. Expediente 3402/2018/RCO, el cual homologa la expresión formación o actualización sin mediar que no está literalmente expresado así en el articulado, y que son conceptos jurídicamente diferentes como puede observarse en los artículos 76 y 97 de la Resolución IGAC No. 70 del 4 de febrero de 2011.

En algunos municipios Se observan casos en la determinación del impuesto frente a actualizaciones catastrales en donde sobrepasan dicho límite del 100%, y que además que no es posible tomar como sinónimos las definiciones de actualización con la de formación catastral, en donde se visualiza claramente la situación que únicamente recae sobre dicha formación.

En el Impuesto Predial las tarifas se aplican multiplicándolas por la base gravable, con el fin de obtener el valor del impuesto a pagar. Dichas tarifas están indicadas en la ley 44 de 1990, en el artículo 4 se encuentra establecida la tarifa con unas limitantes, que oscilan entre el 1 y el 16 x mil, y hasta el 33 x mil para los predios urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. No obstante se han hecho cambios tarifarios en la Ley 1450 de 2011, en cuyo artículo 23 se autorizó aumentar progresivamente el límite mínimo cada año, del 2 al 5 por mil, entre el 2012 al 2015.

Cerrando este capítulo inicial, cuya finalidad básicamente fue ubicar dentro de las nociones normativas en contexto con el tema a trabajar respecto al caso de estudio, se determina que la profundidad con la que se quiere exponer el presente tema es visualizar que aun así, con la conjunción normativa existente, no se pueden abarcar las situaciones particulares que se van desarrollando con la aplicación uniforme de las normas.

CAPITULO SEGUNDO

El capítulo central se ubicará en las problemáticas iniciales que se describe como una generalidad en Colombia y se aterriza al caso en concreto exponiendo la situación ocurrida en tres escenarios importantes a evidenciar.

ESTUDIO DE CASO TIBASOSA BOYACA.

El presente estudio reflejará a través de un caso práctico las eventualidades surgidas conforme a la realización de la actualización catastral en el municipio y su impacto económico directo a la población, su efecto en el recaudo y las medidas para minimizar dicha afectación.

2.1 Casos de recaudo que no corresponde con la destinación de la propiedad.

Un aspecto que se va a detallar en el estudio de caso es la presente hipótesis, cuyo objetivo es establecer si el valor cobrado y recaudado por parte del ente territorial competente, es cuestionable o, por el contrario, no puede ser objeto de discusión porque ya se encuentra determinado por la administración tributaria.

El impuesto predial unificado, en grandes rasgos, es la segunda fuente de ingresos para el Municipio de Tibasosa, después del impuesto de industria y sus complementarios, el cual, conserva el primer lugar debido al funcionamiento de una de las plantas de la cervecera Bavaria S.A., sin embargo, dicha planta ya cuenta con veinte años de funcionamiento, y cuando se agote su vida útil, la misma será trasladada a otra municipalidad, momento a partir del cual, sino existe un sector comercial, y de servicios fuerte, seguramente el impuesto predial unificado pasará a ser la primera fuente de ingresos.

Los predios rurales y urbanos en Tibasosa, no atienden a las condiciones de aporte al recaudo del municipio, dado que la extensión rural es importante para relizar proyectos en donde haya explotación económica, tanto en la parte industrial, como en la ganadería, la agricultura y la piscicultura.

Existen varias clasificaciones de predios que estipulan en los estatutos de rentas de los municipios, las principales determinando una función específica de cada inmueble, entonces se empieza a establecer cuáles son los predios bajo los cuales pertenecen a una destinación o uso y para ello su regulación para que puedan tener un privilegio tarifario o de lo contrario aporten un poco más al recaudo.

Continuando con el tema de discusión, se evidencia la desactualización catastral es otro hallazgo importante que desarrolla una discusión en la practica muy discutible respecto a la aplicación en el municipio y el impacto económico resultante.

2.2. Desactualización de avaluos catastrales

El primer obstaculo que se analizó fue la preocupación gira en torno a la desactualización de los avaluos catastrales en el país, dado que si bien cada municipio es el encargado de desarrollar y ubicar dentro de su política fiscal las actualizaciones pertinentes para que se genere un real estudio que conlleve a una realidad catastral, económica y destinada a guiar el enfoque de recaudo en generar su aumento en cuanto al avaluo catastral de los predios determinados con propietarios legalmente consituido, no obstante existe el límite principal el cual es el acceso a dicha actualización y pagar los costos por parte del municipio para desarrollarlo.

La comisión de expertos creada para realizar un diagnóstico completo, indicó respecto a la actualización catastral sus consideraciones exponiendo lo siguiente:

“El elevado grado de desactualización de los catastros del sector rural no solo impacta de manera negativa el recaudo tributario de los entes territoriales. También implica que no existe una base de información adecuada para la formulación de políticas de ordenamiento territorial y desarrollo rural y para el funcionamiento eficiente del mercado de tierras. “ (Villar i. B., 2016)

Lo anterior permite inferir que hay una fuerte preocupación tanto en la manera de la recopilación de la información como en el recaudo tributario ya que no se puede determinar lo que no se ha presupuestado y lo que no se ha contemplado como un recaudo proyectado o

esperado.

Igualmente la comisión pone de presente la preocupación por parte de los municipios respecto a la solicitud de la actualización indicando lo siguiente;

“Aún cuando la ley exige la actualización cada cinco años, muchos municipios con urgencias fiscales solicitan al IGAC prioridad en la actualización, para lo cual deben cubrir los costos. De los 65 municipios actualizados por el IGAC en el 2014, el 60% fue financiado por los propios municipios y las CAR, el resto por el mismo Instituto” (Villar R. B., 2016).

La problemática radica en la falta de los recursos por parte de las municipalidades que reciben ingresos bajos y por tanto deben hacer un esfuerzo en este tipo de inversiones para generar un cambio efectivo en dichos municipios y mantenerse al margen de las disposiciones normativas que imponen este tipo de actuaciones.

El Documento (Agencia Nacional de Tierras, 2016) es muy claro en el siguiente diagnóstico de la situación nacional, que aunque un poco extensa, resume toda la problemática respecto a la desactualización catastral en el país.

“4. DIAGNÓSTICO

El catastro colombiano es incompleto y está desactualizado. En la actualidad, el 28% de la superficie del territorio colombiano no tiene formación catastral (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas), y el 63,9% del territorio ya formado tiene catastros desactualizados (722 municipios). Así mismo, de un total de 187 municipios afectados por alta incidencia de conflicto armado, el 16,5% no tiene formación catastral²⁶ y el 62,5% cuenta con catastros desactualizados; lo que indica que, un 79% de los municipios históricamente más afectados por el conflicto armado son, a su vez, municipios sin información catastral básica precisa. A lo anterior, se suma una cartografía nacional desactualizada y que, en un 59% del territorio no tiene la escala ni la representación suficiente para el levantamiento catastral y demás usos de política (IGAC, 2015).

Además de lo anterior, es importante señalar que los municipios se categorizan por el nivel de ingresos, así mismo se tienen en cuenta las fuentes de ingresos y temas como regalías

y/o concesiones que pueden llevar unas cifras importantes para las entidades territoriales.

No obstante existen Alcaldías para las cuales su capacidad económica no les permite invertir en actualizar la base catastral, por cuanto ni financiera, ni presupuestalmente tienen los recursos de cofinanciación que las normas exigen para llevar a cabo dicha actualización.

2.3 Valorizar el area rural con el fin de definir el potencial económico con efectos de desarrollo.

Los temas a discutir es como se genera el valor real de las áreas rurales, por cuanto el enfoque debe estar destinado a la explotación de los recursos naturales que se presenten, lo que hace necesario establecer unas pautas para determinar el potencial económico para reclasificar los predios y llevarlos a su máxima explotación y destinación.

Ahora, la estrategia de valorizar los predios incrementando su valor catastral resulta útil siempre y cuando se apliquen las tarifas adecuadas y se realice un estudio donde se determine realmente el potencial uso, ya que en varias discusiones frente a los concejos municipales se llevan dichas propuestas, pensando en un beneficio para la comunidad pero no analizan un estudio juicioso de lo que implica cambios de tarifas sin aprobar las actualizaciones catastrales, o aumentos tarifarios desmedidos por la búsqueda de un recaudo rápido pero nada eficiente.

2.4 Caso Municipio de Tibasosa.

Para entrar en contexto, el análisis que se observó para tomar como base un municipio que tuviera unas condiciones idóneas susceptibles de poder establecer un impacto socio económico y es por ello que Tibasosa –Boyacá contiene el eje temático y práctico para estudiar a profundidad las problemáticas ya planteadas.

2.4.1 Aspecto económico del Municipio de Tibasosa.

Dentro del análisis del sector económico, el cual es una herramienta que la alcaldía debe

tener en cuenta para realizar los procesos de contratación, evidencian que el recaudo con ocasión al impuesto predial es muy bajo y también se hace mención a la pérdida de recursos con ocasión a las prescripciones quinquenales que la ley tributaria ha establecido a favor de los contribuyentes.

La fuente de la economía es basada en la ganadería y la agricultura, con lo que se determina que es un municipio que depende de la explotación rural y por consiguiente genera un daño colateral en materia de la obtención de ingresos y el pago de los tributos municipales.

2.4.2 Ingresos tributarios y no tributarios Municipio de Tibasosa.

Lo primero para comenzar a analizar las condiciones en las que un municipio se encuentra en materia de ingresos, es recopilar la información básica para organizar y dar claridad a que valores corresponden a ingresos tributarios, es por ello que se estableció mediante el presente cuadro dichos ingresos desde el año 2013 hasta el año 2018 con la finalidad de hacer una clasificación e interpretación porcentual de la siguiente manera;

Tabla 1. Evolución de Ingresos Tributarios y no tributarios del Municipio de Tibasosa (2013 – 2018p)

NOMBRE	2013	2014	2015	2016	2017	2018 junio
INGRESOS	12.837.161.082	13.388.605.849	15.241.614.485	17.781.578.199	20.923.538.243	14.550.931.858
INGRESOS CORRIENTES	9.889.397.170	11.182.142.364	14.822.415.375	13.409.250.809	15.264.815.145	10.428.636.169
TRIBUTARIOS	4.646.798.506	5.446.043.175	7.584.306.339	7.193.683.075	8.115.416.184	5.361.587.805
NO TRIBUTARIOS	5.242.598.664	5.736.099.189	7.238.109.036	6.215.567.734	7.149.398.961	5.067.048.364

Fuente. Autor a partir de información publicada en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP, 2019)

Los ingresos del municipio de Tibasosa al cierre de la vigencia 2017 ascienden a (\$20.923'538.243) Veinte mil novecientos veintitrés millones quinientos treinta y ocho mil doscientos cuarenta y tres pesos m/cte., en cifras porcentuales desde la vigencia 2013 a la 2017 se han incrementado en un 63%.

El 73% de ingresos corresponden a los ingresos corrientes equivalentes a (\$15.264'815.145) Quince mil doscientos sesenta y cuatro millones ochocientos quince mil

ciento cuarenta y cinco pesos m/cte., los cuales se han incrementado en un 54% entre el 2013 y el 2017.

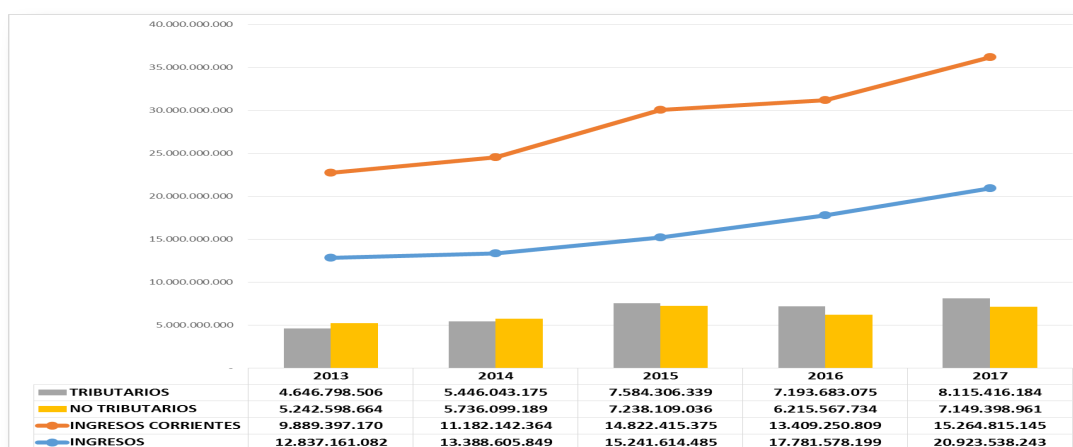
Los ingresos tributarios ascienden a (\$8.115'416.184) Ocho mil ciento quince millones cuatrocientos dieciséis mil ciento ochenta y cuatro pesos m/cte, representan el 53% de los ingresos corrientes y el 39% de los ingresos totales del municipio de Tibasosa: Entre la vigencia 2013 y 2017 se incrementaron en un 75%.

Los ingresos no tributarios ascienden a (\$7.149'398.961) siete mil ciento cuarenta millones trescientos noventa y ocho mil novecientos sesenta y un pesos m/cte, representan el 47% de los ingresos corrientes y el 34% de los ingresos totales del municipio de Tibasosa. Entre la vigencia 2013 y 2017 se han incrementado en un 36%.

Del ejercicio realizado se permite inferir que los ingresos tributarios se encuentran en una situación semejante con los ingresos percibidos por los no tributarios, entonces es pertinente señalar que dicha cifra tendría que ser superior como consecuencia de una actualización normativa respecto a las tarifas y valores a pagar haciendo un ejercicio pertinente para lograr un recaudo tributario óptimo.

A continuación, se expone otro cuadro donde se ilustra la evolución de ingresos en el municipio de Tibasosa:

Gráfica 1. Evolución de Ingresos Tributarios y no tributarios del Municipio de Tibasosa (2013 – 2017).



Fuente. Autor a partir de información publicada en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP, 2019)

Se observa gráficamente una variación respecto a los ingresos tributarios ya mencionados en la tabla 1, que no es exponencial sino con ciclos decrecientes por parte de los ingresos no tributarios y que tienen un fundamento en el ejercicio de las facultades de cobro y recaudo por parte de la municipalidad, hasta el año 2017 se tiene un sobresalto breve y repunta el ingreso tributario sobre el ingreso no tributario.

Tabla 2. Principales ingresos tributarios del Municipio de Tibasosa (2013 – 2017).

NOMBRE	2013	2014	2015	2016	2017
PREDIAL UNIFICADO	\$ 1.097.024.204	\$ 1.100.746.284	\$ 1.159.865.632	\$ 1.262.522.735	\$ 1.319.056.441
INDUSTRIA Y COMERCIO BAVARIA	\$ 2.195.102.000	\$ 2.322.857.000	\$ 2.780.388.000	\$ 2.980.422.000	\$ 3.415.044.000
INDUSTRIA Y COMERCIO OTROS	\$ 615.875.815	\$ 996.070.698	\$ 262.734.601	\$ 673.604.683	\$ 605.999.191
AVISOS Y TABLEROS	\$ 296.999.900	\$ 344.467.328	\$ 765.139.874	\$ 529.249.850	\$ 615.185.387
PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL	\$ -	\$ 16.736.500	\$ 16.417.450	\$ 9.825.100	\$ 14.205.700
DELINEACIÓN Y URBANISMO	\$ 35.083.800	\$ 34.244.200	\$ 17.666.500	\$ 33.587.900	\$ 28.042.700
SOBRETASA BOMBERIL	\$ 24.984.252	\$ 23.629.501	\$ 587.102.583	\$ 401.816.206	\$ 483.714.837
SOBRETASA CONSUMO GASOLINA MOTOR	\$ -	\$ -	\$ 200.706.000	\$ 263.573.156	\$ 184.137.000
ESTAMPILLA PRO-ANCIANOS	\$ 178.287.593	\$ 260.103.463	\$ 396.104.591	\$ 252.842.710	\$ 504.092.021
ESTAMPILLA PRO-CULTURA	\$ 46.733.745	\$ 51.397.527	\$ 99.174.892	\$ 63.875.700	\$ 104.683.040
ALUMBRADO PÚBLICO	\$ 64.000.301	\$ 226.787.535	\$ 1.175.710.804	\$ 694.385.000	\$ 734.072.956
Otros Ingresos tributarios	\$ 92.706.896	\$ 69.003.139	\$ 123.295.412	\$ 27.978.035	\$ 107.182.911

Fuente. Autor a partir de información publicada en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP, 2019)

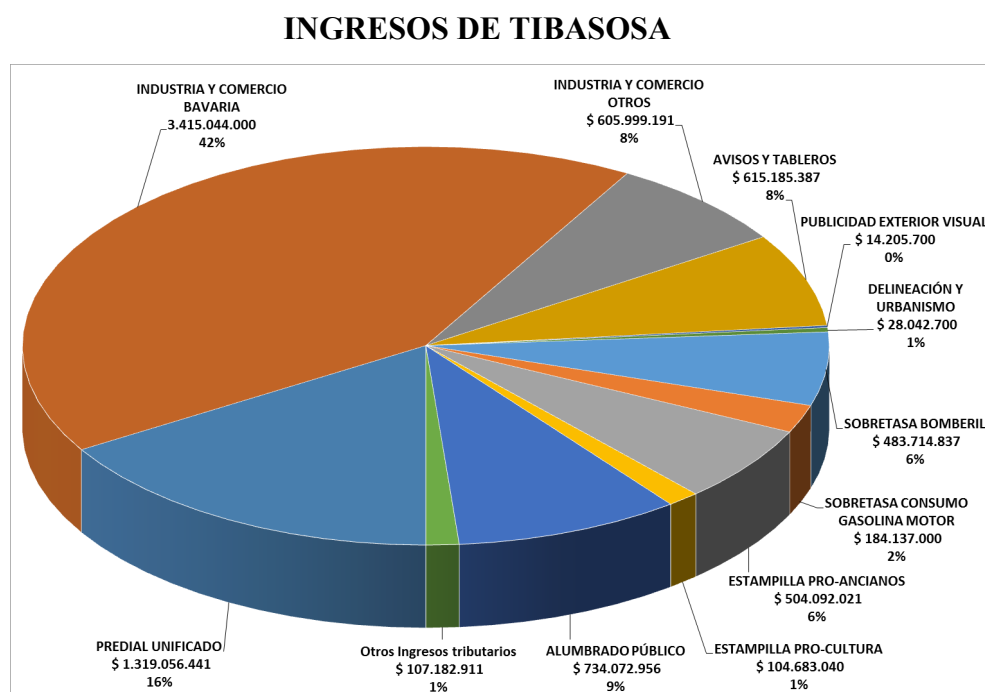
La tabla 2 comienza a detallar los conceptos bajo los cuales se conforman los ingresos tributarios del municipio de Tibasosa, se encuentra el impuesto Predial ubicado encabezando el listado para efectos de conocer el impuesto que atiende para efectos del análisis del caso, en donde su aumento tuvo una progresividad muy lenta llegando menos del 15% de incremento respecto a cada año, aportando en segundo puesto respecto de ingresos tributarios totales.

Cabe resaltar que el mayor concepto por ingresos es producido por el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio, debido a la Planta Industrial de la empresa Bavaria que funciona en el municipio, motivo por el cual dicha empresa declara, estableciendo un margen superior al 90% desde el año 2012 y para el año 2017 llegó a incrementarse el recaudo respecto al impuesto predial, en más del 120%.

Intencionalmente se separó el ingreso por concepto de impuesto de Industria y comercio de Bavaria con los otros, ya que es importante identificar que un sólo contribuyente aporta a los ingresos tributarios una cantidad superior a todo el ingreso de Impuesto Predial Unificado del Municipio, con lo que se puede determinar que se empieza a generar una preocupación para recaudar vía Impuesto Predial para poder incrementar más la cifra respecto de los otros conceptos.

La siguiente gráfica representa gráficamente el cuadro 3 ya mencionado, en donde se expone los valores en pesos y la porción correspondiente de los ingresos tributarios del municipio de Tibasosa respecto de la vigencia 2017.

Gráfica 2. Representatividad de los Ingresos Tributarios del Municipio de Tibasosa (2017).



Fuente. Autor a partir de información publicada en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP, 2019)

La figura anterior presenta con corte diciembre de 2017, la composición y el peso porcentual de las principales rentas del municipio de Tibasosa. De aquí se puede establecer que:

El Tributo más representativo corresponde al aporte que hace la empresa Bavaria S.A. realiza como pago del impuesto de industria y comercio, el cual equivale a Tres mil cuatrocientos quince millones cuarenta y cuatro mil pesos m/cte. (\$3.415'044.000), el cual representan el 42 % de los ingresos tributarios locales, es decir dicha empresa es el principal contribuyente para el municipio y por esta razón las medidas implementadas que afecten tributariamente a este contribuyente deben ser analizadas de forma independiente.

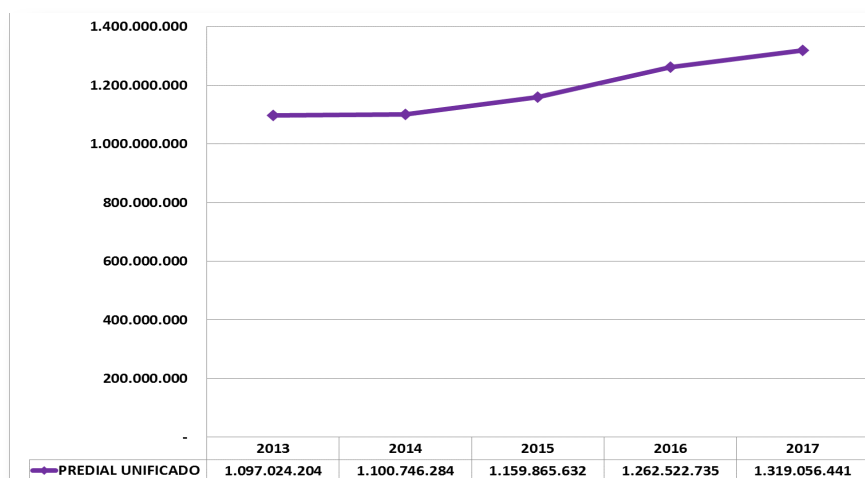
Como otras principales fuentes financiadoras de los ingresos tributarios se encuentran, por orden de relevancia;

- Impuesto predial con un 16%; representados en (\$1.319.056.441)
- El alumbrado público 9%, representados en (\$734.072.956)
- El Complementario de Industria y comercio correspondiente a Avisos y Tableros 7,6%, representados en (\$615.185.387)
- Los demás contribuyentes de Industria y Comercio con un 7,5% representados en (\$605.999.191)
- La estampilla Pro Ancianos con un 6,2% representados en (\$504.092.021)
- La Sobretasa Bomberil con un 6% (\$483.714.837)
- La sobretasa de consumo a la gasolina Motor con un 2,3% entre otros. Representados en (\$184.137.000)

Lo que se pretende demostrar con el presente gráfico es la diversidad de ingresos tributarios que puede efectuar un Municipio, el punto álgido para verificar es la efectividad del cobro y el pago de dichos tributos locales, para plantear las estrategias de fiscalización y cobro a favor de la administración Local.

A continuación, se observa con una gráfica la evolución únicamente del Impuesto Predial Unificado en Tibasosa.

Gráfica 3. Evolución de los ingresos por Impuesto Predial del Municipio de Tibasosa. (2013 – 2017).



Fuente. Autor a partir de información publicada en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP, 2019)

Como se había mencionado anteriormente y relacionándolo con el cuadro 3 le sigue en importancia de recaudos el Impuesto Predial unificado con una participación que asciende a (\$1.319'056.441) mil trescientos diecinueve millones cincuenta y seis mil cuatrocientos cuarenta y un Pesos M/cte en el 2017, representan el 16.3% de los ingresos tributarios representado por 9920 predios identificados y entre la vigencia 2013 y 2017 se han incrementado en un 20%.

La información anterior permite identificar que efectivamente se realizó una breve contextualización del tema para desarrollarlo en el presente capítulo.

2.5 Caso de actualización catastral en el municipio de Tibasosa- boyacá.

Para decantar la problemática que fundamenta el sustento principal del presente trabajo de tesis, analizaremos el impacto que en la administración y la ciudadanía generó la implementación de una actualización catastral en el Municipio de Tibasosa- Boyacá, lo cual conllevó a que, posteriormente a la implementación, se realizaran unas modificaciones tarifarias al Estatuto de Rentas Municipal y después, con ocasión a la adopción de normatividad aprobada por el legislativo, como la reforma de la ley 1819 de 2016, el municipio realizara unas

modificaciones a los impuestos municipales y al procedimiento tributario.

Respecto al recaudo tributario, éste aumentó por efectos de la actualización catastral realizada por el IGAC en 2017. El Censo catastral pasó de costar \$220.987.583.000 a \$586.669.032.500, por lo que el impuesto aumentó de \$1.285.035.309 a \$3.467.293.510 y el 6.3% de los ingresos totales del municipio de Tibasosa.

Es pertinente señalar que el presente estudio de caso pretende relacionar las medidas en materia económica y tributaria que se aprobaron y, posteriormente, las que adoptó el municipio para mitigar la protesta ciudadana que implicó el aumento en el valor del tributo.

El primer escenario se establece por la necesidad de la actualización catastral, ya que hace más de cinco años que no se realizaba y es menester tener actualizadas las bases de datos e información de los predios del municipio, pero viene consigo un efecto económico determinante para los contribuyentes de Tibasosa en materia de Impuesto Predial.

2.5.1 Efecto económico generado en el recaudo tributario por la implementación de la actualización catastral en el municipio de Tibasosa.

Como se expuso en el acápite anterior, el efecto económico se evidencia frente a la situación que se produjo por la actualización catastral de un municipio que hacía varios años no la había realizado, lo que conllevaba a que los avalúos catastrales estuviesen muy bajos, como consecuencia un bajo recaudo respecto al número de predios que poseen un amplio porcentaje de área y cuyos propietarios, poseedores o tenedores no están pagando lo que realmente debieron haber cancelado año tras año de desactualización.

Lo primero que se realizó en el proceso de búsqueda fue la información que se debía revisar de las fuentes municipales, es decir, el estatuto de rentas municipal, con lo cual se determinó que el estatuto de rentas vigente para el año 2018 fue aprobado mediante el Acuerdo N° 031 de diciembre 30 de 2013.

Para los efectos esperados dentro del desarrollo del presente caso, la finalidad es poner de presente que cuando versa una actualización catastral contratada y efectuada por la entidad competente (IGAC) y la administración local, se tienen que revisar variables del impacto económico que conllevó esta actualización del año 2017 y que en el año 2018 se aplicó en el municipio, con lo que se genera una variación en la base gravable de los predios y un aumento significativo y desmesurado en el cobro del impuesto a los contribuyentes del municipio de Tibasosa.

A través del catálogo de predios del año 2017 y 2018, se quiere visualizar el impacto con ocasión de la actualización catastral, lo que denota que evidentemente se generó un incremento importante en el avalúo de los predios y su potencial del valor del impuesto a pagar.

Tabla 3. Catálogo de predios vigencia 2017 antes de la actualización Catastral.

DESCRIPCION TARIFA / RANGO	TARIF A X MIL	RANG O	Cant .	Suma de Avalúo	Suma de Vlr. Impuesto
TODAS LAS ZONAS Y/O RURAL (00)		00	3.624	\$ 46.883.852.100	\$ 211.377.708
DE 0 A 135 SMMLV	4.5	00	3.549	\$ 30.183.343.100	\$ 130.368.319
DE 135 A 300 SMMLV	5.5	01	55	\$ 8.517.876.000	\$ 45.437.494
DE 300 SMMLV EN ADELANTE	6.5	02	20	\$ 8.182.633.000	\$ 35.571.895
PREDIOS REFORESTACION (E1)		E1	32	\$ 501.275.000	\$ 1.503.825
	3.0	00	32	\$ 501.275.000	\$ 1.503.825
DESTINADOS A LA VIVIENDA RURAL (R1)		R1	3.725	\$ 66.361.174.900	\$ 297.059.497
DE 0 EN ADELANTE	4.5	00	3.725	\$ 66.361.174.900	\$ 297.059.497
DESTINADOS AL TURISMO REC Y SS CENTROS (R2)		R2	144	\$ 8.585.514.000	\$ 80.732.230
DE 0 A 180 SMMLV	6.5	00	127	\$ 1.546.415.000	\$ 10.041.977
DE 180 A 300 SMMLV	8.0	01	8	\$ 1.288.115.000	\$ 10.304.920
DE 300 SMMLV EN ADELANTE	10.5	02	9	\$ 5.750.984.000	\$ 60.385.333
DESCRIPCION TARIFA / RANGO	TARIF A X MIL	RANG O	Cant .	Suma de Avalúo	Suma de Vlr. Impuesto
DESTINADOS A LA INT Y MONT DE EQUIPOS PARA EXTRACCION Y EXPLOTACION DE		R3	15	\$ 12.850.589.000	\$ 200.719.736

DESCRIPCION TARIFA / RANGO	TARIF A X MIL	RANG O	Cant .	Suma de Avalúo	Suma de Vlr. Impuesto
MINERALES RURAL (R3)					
DE 0 A 180 SMMLV	7.5	00	10	\$ 443.427.000	\$ 3.325.705
DE 180 A 300 SMMLV	9.5	01	1	\$ 172.394.000	\$ 1.637.743
DE 300 SMMLV EN ADELANTE	16.0	02	4	\$ 12.234.768.000	\$ 195.756.288
DESTINADOS A INDUSTRIA Y AGROINDUSTRIA Y EXPLOTACION PECUARIA (R4)		R4	22	\$ 7.189.984.000	\$ 78.394.531
DE 0 A 180 SMMLV	5.0	00	11	\$ 662.968.000	\$ 3.314.840
DE 180 A 300 SMMLV	5.5	01	3	\$ 499.154.000	\$ 2.745.347
DE 300 SMMLV EN ADELANTE	12.0	02	8	\$ 6.027.862.000	\$ 72.334.344
PREDIOS DONDE SE EXPLOTA Y EXTRAE ARCILLA, BALASTRO, ARENA O CUALQUIER OTRO MATERIAL PARA CONSTRUCCION (R5)		R5	14	\$ 2.911.745.000	\$ 17.495.220
DE 0 A 180	5.9	00	7	\$ 586.316.000	\$ 2.931.580
DE 180 EN ADELANTE	8.0	02	7	\$ 2.325.429.000	\$ 14.563.640
PARCELACIONES, FINCAS, CONDOMINIOS CONJUNTOS (R6)		R6	268	\$ 12.501.133.000	\$ 100.009.064
DE 0 EN ADELANTE	8.0	00	268	\$ 12.501.133.000	\$ 100.009.064
DESTINADOS A LA ACTIVIDAD AGRICOLA (R7)		R7	14	\$ 838.752.000	\$ 4.302.627
DE 0 A 135 CLASIFICADOS EN ESTRATO 1, 2 Y 3	4.5	00	10	\$ 164.054.000	\$ 591.787
LOS DEMAS PREDIOS DE 0 A 300 SMMLV	5.5	01	4	\$ 674.698.000	\$ 3.710.840
URBANO 1 VIVIENDA (U1)		U1	959	\$ 43.206.482.000	\$ 202.713.064
DE 0 A 135 SMMLV	4.5	00	889	\$ 32.008.274.000	\$ 142.417.475
DE 135 A 300 SMMLV	5.5	01	65	\$ 8.577.240.000	\$ 43.259.295
DE 300 SMMLV EN ADELANTE	6.5	02	5	\$ 2.620.968.000	\$ 17.036.294
URBANO 2 COMERCIALES (U2)		U2	38	\$ 3.512.614.000	\$ 15.252.250
DE 0 A 180	5.0	00	27	\$ 1.055.134.000	\$ 4.561.810
DE 180 EN ADELANTE	5.5	01	11	\$ 2.457.480.000	\$ 10.690.440
URBANO 3 INDUSTRIALES (U3)		U3	17	\$ 4.486.962.000	\$ 8.151.713
DE 0 A 180	7.0	00	10	\$ 223.240.000	\$ 1.085.329
DE 180 EN ADELANTE	8.0	01	7	\$ 4.263.722.000	\$ 7.066.384
URBANO 4 DEDICADOS A LA PRESTACION DE SS (U4)		U4	2	\$ 386.177.000	\$ 406.920
DE 0 A 180	5.0	00	1	\$ 81.384.000	\$ 406.920

DESCRIPCION TARIFA / RANGO	TARIFA A X MIL	RANG O	Cant .	Suma de Avalúo	Suma de Vlr. Impuesto
DESCRIPCION TARIFA / RANGO	TARIFA A X MIL	RANG O	Cant .	Suma de Avaluo	Suma de Vlr. Impuesto
DE 180 EN ADELANTE	6.5	01	1	\$ 304.793.000	\$ -
URBANO 5 INMUEBLES DEL SECTOR FINANCIERO (U5)		U5	3	\$ 588.060.000	\$ 2.940.300
DE 0 EN ADELANTE	5.0	00	3	\$ 588.060.000	\$ 2.940.300
URBANO 6 PREDIOS VINCULOS EN FORMA MIXTA (U6)		U6	719	\$ 8.661.903.000	\$ 42.751.429
DE 0 A 180	5.0	00	716	\$ 8.139.491.000	\$ 39.355.750
DE 180 EN ADELANTE	6.5	01	3	\$ 522.412.000	\$ 3.395.679
URBANO 8 PREDIOS URBANOS NO EDIFICADOS (U8)		U8	324	\$ 1.521.366.000	\$ 21.225.195
DE 0 EN ADELANTE	15.0	00	324	\$ 1.521.366.000	\$ 21.225.195
		Total general	9.920	\$ 220.987.583.000	\$ 1.285.035.309

Fuente: Autor

El catálogo anterior se puede puntualizar de la siguiente manera: el primer cuadro que indica la descripción, se identifican los tipos de predios y sus clasificaciones, de igual manera se observa la tarifa aplicada junto con el rango de cada clasificación.

Dentro del cuadro, se observa el ítem que denota la cantidad de predios que se encuentran con su correspondiente avalúo catastral conforme a la descripción y clasificación de los predios de la vigencia 2017.

Finalmente, la última columna ubicada en la parte derecha del catálogo, es el ítem que indica la sumatoria del valor a pagar por el impuesto haciendo la operación matemática del avalúo multiplicado por la tarifa, en el entendido que todos los predios paguen el impuesto, es decir, es el recaudo esperado si pagan el 100% de los contribuyentes sometidos al tributo.

Entrando en detalle, se visualiza que el valor total de los 9.920 predios es representado en un avalúo total de (\$ 220.987.583.000) Veinte mil novecientos ochenta y siete millones

quinientos ochenta y tres mil pesos m/cte, contando con un recaudo esperado de mil doscientos ochenta y cinco millones treinta y cinco mil trescientos nueve pesos m/cte. (\$ 1.285.035.309).

Catálogo después de realizarse la actualización catastral.

A continuación, se expone el catálogo cuando se incorporó la actualización catastral para la aplicación en el año 2018, con lo que se observa lo siguiente;

Tabla 4. Catálogo de predios vigencia 2018.

DESCRIPCION TARIFA / RANGO	TARIF A X MIL	Rango	Cant.	Suma de Avalúo	Suma de VlrImpuesto
PREDIOS REFORESTACION (E1)		E1	51	\$ 3.424.850.000	\$ 10.274.550
	3.0	00	51	\$ 3.424.850.000	\$ 10.274.550
PREDIOS EXENTOS (EX)		EX	147	\$ 4.708.231.900	\$ -
0.0	0.0	00	147	\$ 4.708.231.900	\$ -
DESTINADOS A LA VIVIENDA RURAL (R1)		R1	611	\$ 23.032.690.100	\$ 97.288.728
DE 0 EN ADELANTE	4.5	00	611	\$ 23.032.690.100	\$ 97.288.728
DESTINADOS AL TURISMO REC Y SS CENTROS (R2)		R2	16	\$ 9.383.182.000	\$ 72.603.788
DE 0 A 180 SMMLV	6.5	00	7	\$ 242.082.000	\$ 1.388.473
DE 180 A 300 SMMLV	8.0	01	3	\$ 493.933.000	\$ 3.951.464
DE 300 SMMLV EN ADELANTE	10.5	02	6	\$ 8.647.167.000	\$ 67.263.851
DESTINADOS A LA INT Y MONT DE EQUIPOS PARA EXTRACCION Y EXPLOTACION DE MINERALES RURAL (R3)		R3	3	\$ 25.607.494.000	\$ 409.106.532
DE 0 A 180 SMMLV	7.5	00	1	\$ 62.392.000	\$ 384.900
DE 300 SMMLV EN ADELANTE	16.0	02	2	\$ 25.545.102.000	\$ 408.721.632
PREDIOS DONDE SE EXPLOTA Y EXTRAEE ARCILLA, BALASTRO, ARENA O CUALQUIER OTRO MATERIAL PARA CONSTRUCCION (R5)		R5	1	\$ 1.031.444.000	\$ -
DE 180 EN ADELANTE	8.0	02	1	\$ 1.031.444.000	\$ -
PARCELACIONES, FINCAS , CONDOMINIOS CONJUNTOS (R6)		R6	314	\$ 38.488.476.000	\$ 272.255.516
DE 0 EN ADELANTE	8.0	00	314	\$ 38.488.476.000	\$ 272.255.516
DESTINADOS A LA ACTIVIDAD AGRICOLA (R7)		R7	6.585	\$ 298.745.543.500	\$ 1.647.171.106
DE 0 A 135 CLASIFICADOS EN ESTRATO 1, 2 Y 3	4.5	00	6.049	\$ 143.789.459.500	\$ 585.550.492

DESCRIPCION TARIFA / RANGO	TARIF A X MIL	Rango	Cant.	Suma de Avalúo	Suma de VlrImpuesto
LOS DEMAS PREDIOS DE O A 300 SMMLV	5.5	01	344	\$ 52.875.951.000	\$ 286.378.289
DE 300 A 600	6.5	02	127	\$ 41.905.743.000	\$ 265.025.740
DE 600 EN ADELANTE	8.5	03	65	\$ 60.174.390.000	\$ 510.216.585
URBANO 1 VIVIENDA (U1)		U1	1.335	\$ 129.015.845.000	\$ 664.628.596
DE 0 A 135 SMMLV	4.5	00	922	\$ 49.486.017.000	\$ 222.028.907
DE 135 A 300 SMMLV	5.5	01	346	\$ 51.865.299.000	\$ 279.012.745
DE 300 SMMLV EN ADELANTE	6.5	02	67	\$ 27.664.529.000	\$ 163.586.944
URBANO 2 COMERCIALES (U2)		U2	51	\$ 17.928.629.000	\$ 87.708.351
DE 0 A 180	5.0	00	27	\$ 1.241.961.000	\$ 6.117.468
DE 180 EN ADELANTE	5.5	01	24	\$ 16.686.668.000	\$ 81.590.883
URBANO 3 INDUSTRIALES (U3)		U3	12	\$ 9.141.054.000	\$ 13.282.692
DE 0 A 180	7.0	00	4	\$ 65.586.000	\$ 119.364
DE 180 EN ADELANTE	8.0	01	8	\$ 9.075.468.000	\$ 13.163.328
URBANO 4 DEDICADOS A LA PRESTACION DE SS (U4)		U4	3	\$ 632.537.000	\$ 442.935
DE 0 A 180	5.0	00	2	\$ 88.587.000	\$ 442.935
DE 180 EN ADELANTE	6.5	01	1	\$ 543.950.000	\$ -
URBANO 5 INMUEBLES DEL SECTOR FINANCIERO (U5)		U5	1	\$ 858.000	\$ 4.290
DE 0 EN ADELANTE	5.0	00	1	\$ 858.000	\$ 4.290
URBANO 6 PREDIOS VINCUALOS EN FORMA MIXTA (U6)		U6	406	\$ 15.533.494.000	\$ 78.960.676
DE 0 A 180	5.0	00	394	\$ 12.443.551.000	\$ 60.090.662
DE 180 EN ADELANTE	6.5	01	12	\$ 3.089.943.000	\$ 18.870.014
URBANOS 7 EDIFICACIONES QUE AMENACEN RUINAS (U7)		U7	1	\$ 39.097.000	\$ 469.164
DE 0 EN ADELANTE	12.0	00	1	\$ 39.097.000	\$ 469.164
URBANO 8 PREDIOS URBANOS NO EDIFICADOS (U8)		U8	312	\$ 9.955.607.000	\$ 113.096.586
DE 0 EN ADELANTE	15.0	00	312	\$ 9.955.607.000	\$ 113.096.586
		Total general	9.849	\$ 586.669.032.500	\$ 3.467.293.510

Fuente: Autor

Interpretando las distintas variables se entrará en detalle con respecto al total de predios; respecto del año 2017 con un total de 9.920, para el año 2018 se identificó un total de 9.849, lo que evidencia una reducción del total de predios, pero no es un ítem que preocupe porque se puede establecer que surgieron modificaciones o alteraciones físicas que implican englobe de predios y es por ello que disminuyen, lo cierto es que esas alteraciones pueden variar en cada año

porque nada implica que tengan permanencia y pueden presentarse múltiples solicitudes ante el catastro nacional.

Dando continuidad y entrando en contenido de importancia se observa, respecto al total del avalúo catastral de los predios, que hubo un incremento que pasó de tener en el año 2017 un valor de Doscientos Veinte mil novecientos ochenta y siete millones quinientos ochenta y tres mil pesos m/cte. (\$ 220.987.583.000), a tener una sumatoria para la vigencia 2018 de Quinientos ochenta y seis mil seiscientos sesenta y nueve millones treinta y dos mil quinientos pesos m/cte. (\$ 586.669.032.500), lo que representa un aumento significativo de avalúo catastral en un porcentaje del 165%.

Como consecuencia de lo anterior, la suma del valor del impuesto aumentó significativamente el cual pasó de recaudar potencialmente en la vigencia 2017 un valor de mil doscientos ochenta y cinco millones treinta y cinco mil trescientos nueve pesos m/cte. (\$1.285.035.309), a una suma, para la vigencia 2018, de tres mil cuatrocientos sesenta y siete millones doscientos noventa y tres mil quinientos diez pesos m/cte. (\$3.467.293.510).

Se hizo el ejercicio de revisar los valores que se pueden recaudar y efectivamente expone un panorama alentador para el municipio al percatarse que surtió un efecto positivo en materia del potencial recaudo tributario, no obstante, no favoreció al contribuyente que se vio afectado notablemente por los incrementos resaltando los predios de vivienda rural y los predios destinados a la actividad agrícola, así mismo las nuevas reclasificaciones las cuales repartieron en las diferentes clasificaciones, como lo fueron las viviendas urbanas.

Viene consigo una serie de quejas en masa, con lo que se dispone el municipio y la secretaría de hacienda a plantearse estrategias para lograr reducir el impacto económico generado, llevando así a plantear una reforma al estatuto de rentas municipal.

2.5.2 Reformas al estatuto de rentas atinentes con el impuesto predial unificado 2018 en el marco del acuerdo 002 de 2018.

Con ocasión a la actualización catastral realizada por el municipio, los contribuyentes expusieron su inconformidad respecto al alza que se estaba haciendo efectiva en el cobro del impuesto predial, procediendo a solicitar reliquidación porque evidenciaban que no les podían hacer el cobro teniendo en cuenta los límites establecidos por las leyes de orden nacional, que regula el crecimiento del tributo, sin embargo, no se podía contemplar un cobro sin justificación normativa teniendo en cuenta que no se observa la liquidación del año inmediatamente anterior.

A partir de las reclamaciones de los contribuyentes, la administración municipal dio trámite al Acuerdo municipal 002 de 2018 de 26 de febrero de 2018, por medio del cual buscó disminuir el impacto económico generado por la actualización catastral y por ende el aumento considerable del impuesto predial unificado, esta situación conllevó a establecer un descuento por pronto pago equivalente al 40% del tributo para esta vigencia, su aplicación fue de efecto general inmediato a partir de la sanción por parte del alcaldía municipal previa aprobación del concejo municipal.

La anterior determinación se dio conforme al principio de favorabilidad mediante la excepción de la interpretación del artículo 338 de la constitución política de Colombia, dado que se dio cumplimiento de manera expedita, el cual reza;

“...Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”

Un aspecto importante a tener en cuenta es que para los contribuyentes que ya habían pagado antes de expedir el Acuerdo municipal 002 de 2018 de 26 de febrero de 2018, el cual contaba con un descuento por pronto pago del 20% de descuento, pueden compensar el 20%

restante en la siguiente vigencia. Se observa un efecto de irradiación que contempló el beneficio a los demás contribuyentes.

Para establecer el impacto de la medida, se estableció que, con corte a marzo de 2018, se había recaudado un valor de Cuatrocientos ochenta y siete millones ciento tres mil doscientos catorce pesos m/cte. (\$487.103.214), y a diciembre 31 de 2018 se recaudaron \$2.227.331.700.

Vigencia	Marzo	Diciembre	% Recaudo
2018	\$487.103.214,00	\$2.227.331.700,00	21,87%
2017	\$870.682.455,00	\$1.319.056.441,00	66,01%
Variación	-44%	69%	

Fuente. Autor a partir de información publicada en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP, 2019)

Como se puede observar en el cuadro anterior, durante la vigencia 2017 con corte a primer trimestre, se habían recaudado (\$870.682.455) equivalentes al 66,01% del recaudo total de la vigencia 2017, el cual ascendió a (\$1.319.056.441). para la vigencia 2018 con corte a primer trimestre, se habían recaudado (\$487.103.214) Cuatrocientos ochenta y siete millones ciento tres mil doscientos catorce pesos m/cte, equivalentes al 21,87% del recaudo total de la vigencia el cual ascendió a (\$2.227.331.700).

De lo anterior se puede concluir que de no haberse tomado las medidas de descuento del 40% por pronto pago establecidas mediante acuerdo 02 de 2018, el recaudo por concepto de Impuesto Predial Unificado de la vigencia 2018 se hubiera caído, es decir, las medidas adoptadas por el incremento de los avalúos hubiesen tenido un efecto contraproducente con el recaudo tributario.

Evidencia de la anterior aseveración se manifiesta al verificar los cortes del recaudo antes del primer trimestre, fecha en la cual se aprobó el acuerdo 002 de 2018, y equivalía a tan solo un 21, 87% de la vigencia respecto del 66,01% de la vigencia 2017, es decir, una disminución con corte a marzo del recaudo del 2018 respecto al 2017 del 44% y un aumento al finalizar la vigencia del recaudo del 70% de la vigencia 2018 respecto a la vigencia 2017.

Colorario de lo anterior, se evidencia que no bastaba únicamente con un descuento sino el replanteamiento de estrategias frente a las categorizaciones de los diferentes predios y su destinación, de tal modo que siguieron haciendo modificaciones en materia de Impuesto Predial Unificado en el municipio.

2.5.3 Las medidas adoptadas en materia del impuesto predial y sus complementarios como consecuencia del acuerdo 018 de 2018.

Con ocasión de los efectos de la actualización catastral y su posterior acuerdo que generó un descuento equivalente al 40%, los contribuyentes del municipio quedaron con una sensación amarga que, aunque era un alivio al desmesurado aumento derivada de dicha actualización, era necesario tomar medidas de fondo que compensaran de forma notoria los considerables aumentos en el Impuesto Predial Unificado. Consecuencia de esto, entre otras razones, la administración municipal tomó la determinación de modificar el estatuto de rentas local.

El estatuto vigente para el año 2017 fue aprobado mediante el Acuerdo N° 031 de diciembre 30 de 2013, y modificado por el acuerdo N° 018 de diciembre 09 de 2018 por el Concejo Municipal de Tibasosa. De acuerdo con el estudio previo de conveniencia y oportunidad de contratar en procesos de concurso de méritos del año 2018, se determinó que el objeto de la contratación es el siguiente:

“actualizar, reestructurar y unificar el nuevo estatuto de rentas, manual de cartera y de procesos y procedimientos de fiscalización del municipio de Tibasosa-Boyacá”,

Dentro de la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación quedó sustentado lo siguiente;

“La evasión tributaria tanto a nivel nacional, como en el regional constituye un fenómeno generalizado y la tendencia de los contribuyentes, responsables, agentes retenedores u obligados es la de evitar o eludir el pago de los tributos...”

Lo más importante que atiende al caso es el punto referente con el impuesto predial, el cual lo explica de la siguiente manera;

“...la gran importancia para el municipio realizar cambios tributarios en el impuesto predial unificado, como la búsqueda de minimizar el impacto económico a los contribuyentes debido a que el municipio de Tibasosa en convenio con el instituto Geográfico Agustín Codazzi durante la vigencia 2017 realizaron la actualización catastral en los predios urbanos y rurales.”

Dentro de la actualización normativa al estatuto de rentas del municipio de Tibasosa, se implementaron los cambios de la Ley 1819 de 2016 en materia de impuestos municipales y se hicieron cambios en las tarifas pertinentes para generar una estabilidad en los predios urbanos y rurales, no obstante al incorporarse dichas actualizaciones catastrales, se generó un impacto fiscal de gran magnitud que los contribuyentes entraron en discusión con la administración local del aumento en la liquidación del impuesto y su valor a pagar para el año 2019.

Visto lo anterior, se generó una explicación conforme a los cambios que se dieron y la explicación por la cual dentro de la actualización del estatuto de rentas del municipio se brindaron mecanismos de descuentos con el fin de no generar el traumatismo del alza del pago del impuesto predial unificado, más adelante se expondrán en detalle las medidas implementadas.

Se expusieron varios puntos y dentro de ellos fue el aumento en ciertas tarifas ya que era necesario que se acoplaran al margen normativo de la ley 44 de 1990, ello se llevó a cabo y se propuso ese incremento en la tarifa en donde si era pertinente hacer unos ajustes porque para la realidad económica no correspondía con el aporte respectivo al municipio en torno al impuesto Predial Unificado.

2.6 Otras modificaciones planteadas.

- 1) Se mantienen las tarifas planteadas en el anterior estatuto de rentas. Solo se Actualizan las que contravienen disposiciones legales (artículos 23 y 24 de la Ley 1450 de 2011, Verbigracia 4,5/000).
- 2) Se implementa una tarifa del 3/000 que beneficiará al 77% del universo de predios (7.673)
- 3) Se implementa sobretasa bomberil y de alumbrado público para predios Urbanizables no urbanizados (Ley 09 de 1989) y Urbanizados no edificados.
- 4) Se eleva del 10 al 20% los descuentos anuales por pronto pago de la totalidad del Impuesto Predial Unificado, de la siguiente forma:

TERMINO	DESCUENTO
Hasta el último día hábil de marzo	20%
Hasta el último día hábil de abril	10%
Hasta el último día hábil de mayo	5%
Hasta el último día hábil de junio	0%

El término legal se entiende que termina en el último día hábil antes de las fechas señaladas.

- 5) El vencimiento se amplió un mes, iniciando el pago de intereses en el mes de julio.
- 6) Se establece un sistema mixto entre facturación como principal y el auto avalúo como alternativo.
- 7) Se precisa mejor el hecho generador del impuesto predial unificado.
- 8) Se precisan y enumeran los predios exentos y excluidos.
- 9) Predios propiedad de personas damnificadas a consecuencia de actos terroristas o catástrofes naturales. (Principio Constitucional de Solidaridad. Ley 1448/2011).

10) Predios donde habite la persona víctima del secuestro o de la desaparición forzada, que sea de propiedad del secuestrado o desaparecido, o de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o sus padres. (Principio Constitucional de Solidaridad. Ley 1448/2011).

11) Para personas víctimas del desplazamiento forzado (Principio Constitucional de Solidaridad. art. 121 de la Ley 1448 del 2011, “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”) Corte Constitucional. Sentencia T-278 del 28 de abril de 2017.

Ahora, para calcular el impacto de las modificaciones en el impuesto predial para la vigencia 2019 a partir de los cambios modificados en las tarifas, se presenta a continuación el catálogo de predios del Municipio organizado por tarifa y Rango para cobrar durante la vigencia 2019.

Tabla 5. Catálogo de predios vigencia 2019

DESCRIPCION TARIFA / RANGO	TARIFA POR MIL	RANGO	CANT.	Suma de Avalúo	Suma Valor del Impuesto
PREDIOS REFORESTACION (E1)		E1	51	\$ 3.424.850.000	\$ 17.124.250
	5	00	51	\$ 3.424.850.000	\$ 17.124.250
PREDIOS EXENTOS (EX)		EX	149	\$ 6.443.234.900	\$ -
0.0	0	00	149	\$ 6.443.234.900	\$ -
DESTINADOS A LA VIVIENDA RURAL (R1)		R1	617	\$ 23.814.332.100	\$ 71.442.996
DE 0 EN ADELANTE	3	00	617	\$ 23.814.332.100	\$ 71.442.996
DESTINADOS AL TURISMO REC Y SS CENTROS (R2)		R2	16	\$ 9.383.182.000	\$ 96.320.251
DE 0 A 180 SMMLV	6,5	00	7	\$ 242.082.000	\$ 1.573.533
DE 180 A 300 SMMLV	8	01	3	\$ 493.933.000	\$ 3.951.464
DE 300 SMMLV EN ADELANTE	10,5	02	6	\$ 8.647.167.000	\$ 90.795.254
DESTINADOS A LA INT Y MONT DE EQUIPOS PARA EXTRACCION Y EXPLOTACION DE MINERALES RURAL (R3)		R3	3	\$ 25.607.494.000	\$ 409.189.572
DE 0 A 180 SMMLV	7,5	00	1	\$ 62.392.000	\$ 467.940
DE 300 SMMLV EN ADELANTE	16	02	2	\$ 25.545.102.000	\$ 408.721.632

DESCRIPCION TARIFA / RANGO	TARIFA POR MIL	RANGO	CANT.	Suma de Avalúo	Suma Valor del Impuesto
PREDIOS DONDE SE EXPLOTA Y EXTRAE ARCILLA, BALASTRO, ARENA O CUALQUIER OTRO MATERIAL PARA CONSTRUCCION (R5)		R5	1	\$ 1.031.444.000	\$ 8.251.552
DE 180 EN ADELANTE	8	02	1	\$ 1.031.444.000	\$ 8.251.552
PARCELACIONES, FINCAS , CONDOMINIOS CONJUNTOS (R6)		R6	314	\$ 38.488.476.000	\$ 307.907.808
DE 0 EN ADELANTE	8	00	314	\$ 38.488.476.000	\$ 307.907.808
DESTINADOS A LA ACTIVIDAD AGRICOLA (R7)		R7	6621	\$ 300.276.276.500	\$ 1.728.915.358
DE 0 A 135 CLASIFICADOS EN ESTRATO 1, 2 Y 3 VIVIENDA RURAL	3	00	6083	\$ 145.033.075.500	\$ 652.648.840
LOS DEMAS PREDIOS DE O A 300 SMMLV	5,5	01	346	\$ 53.163.068.000	\$ 292.396.874
DE 300 A 600	6,5	02	127	\$ 41.905.743.000	\$ 272.387.330
DE 600 EN ADELANTE	8,5	03	65	\$ 60.174.390.000	\$ 511.482.315
URBANO 1 VIVIENDA (U1)		U1	1401	\$ 133.147.774.000	\$ 630.681.979
DE 0 A 135 SMMLV Otros Estratos	5	00	5	\$ 318.875.000	\$ 1.594.375
DE 135 A 300 SMMLV	5,5	01	356	\$ 53.510.022.000	\$ 294.305.121
DE 300 SMMLV EN ADELANTE	6,5	02	67	\$ 27.664.529.000	\$ 179.819.439
DE 0 A 135 SMMLV Estrato 1, 2 y 3	3	4	973	\$ 51.654.348.000	\$ 154.963.044
URBANO 2 COMERCIALES (U2)		U2	51	\$ 17.928.629.000	\$ 96.473.931
DE 0 A 180	5	00	27	\$ 1.241.961.000	\$ 89.643.145
DE 180 EN ADELANTE	5,5	01	24	\$ 16.686.668.000	\$ 6.830.786
URBANO 3 INDUSTRIALES (U3)		U3	12	\$ 9.141.054.000	\$ 64.512.066
DE 0 A 180	7	00	4	\$ 65.586.000	\$ 63.987.378
DE 180 EN ADELANTE	8	01	8	\$ 9.075.468.000	\$ 524.688
URBANO 4 DEDICADOS A LA PRESTACION DE SS (U4)		U4	3	\$ 632.537.000	\$ 3.738.501
DE 0 A 180	5	00	2	\$ 88.587.000	\$ 3.162.685
DE 180 EN ADELANTE	6,5	01	1	\$ 543.950.000	\$ 575.816
URBANO 5 INMUEBLES DEL SECTOR FINANCIERO (U5)		U5	1	\$ 858.000	\$ 4.290
DE 0 EN ADELANTE	5	00	1	\$ 858.000	\$ 4.290
URBANO 6 PREDIOS VINCUALOS EN FORMA MIXTA (U6)		U6	411	\$ 15.601.288.000	\$ 159.330.183
DE 0 A 180	5	00	399	\$ 12.511.345.000	\$ 78.006.440
DE 180 EN ADELANTE	6,5	01	12	\$ 3.089.943.000	\$ 81.323.743
URBANOS 7 EDIFICACIONES QUE AMENACEN RUINAS (U7)		U7	1	\$ 39.097.000	\$ 469.164
DE 0 EN ADELANTE	12	00	1	\$ 39.097.000	\$ 469.164

DESCRIPCION TARIFA / RANGO	TARIFA POR MIL	RANGO	CANT.	Suma de Avalúo	Suma Valor del Impuesto
URBANO 8 PREDIOS URBANOS NO EDIFICADOS (U8)		U8	316	\$ 9.980.597.000	\$ 99.805.970
DE 0 EN ADELANTE	10	00	316	9.980.597.000	99.805.970
		Total General	9.968	\$ 594.941.123.500	\$ 3.694.167.869

Fuente: Autor

A partir de este catálogo se concluye que para los 9.968 predios del municipio el avalúo catastral ascendía a la suma de \$594.941.123.500, el impuesto potencial generado para esa vigencia será equivalente a \$3.694.167.869, lo que quiere indicar que si bien si se generaron modificaciones que alteraron las condiciones económicas y tributarias de los contribuyentes, con lo que se optó con incluir dentro de la reforma que se adelantaba en el año 2018, las pertinentes medidas para contrarrestar dicho incremento con ocasión a la actualización catastral.

Teniendo en cuenta que se produjo un gran impacto fiscal con ocasión a la actualización catastral, se realizó un estudio en la cual se revisaron las clasificaciones de los predios que más surtieron efecto en los contribuyentes y se determinó que efectivamente era necesario establecer un descuento en donde se redujera un porcentaje importante sobre el impuesto a pagar, y se estableció prudente que sea en las fechas de pronto pago, es decir, dentro de las fechas límites de pago.

Las tarifas en general no se modificaron con algunas excepciones, como se observa a continuación, en donde se presenta el análisis de los cinco (5) Tipos de cambios realizado, así como del Impacto Económico en cada una de las modificaciones:

Para cada caso se establece un predio con un avalúo de (\$38.462) para la vigencia 2017 que con el incremento promedio del total de los predios (165%) en la actualización catastral implementada para la vigencia 2018, asciende en la vigencia 2018 a (\$100.000) monto que se introdujo con fines pedagógicos para su fácil entendimiento.

Así mismo, se asume que el IPC para la vigencia 2019 será del 5% en todos los casos. Igualmente se consideran las variables descuento otorgado en cada vigencia y sobretasa

ambiental pagada para cada vigencia y otros tributos pagados según corresponda cada caso. El objetivo de cada caso es analizar el incremento o no que verá reflejado en la factura a pagar cada contribuyente de acuerdo a la tipología de modificación realiza.

Caso 1. Predio clasificado como reforestación cuya tarifa incrementa del 3 por mil al 5 por mil (Cambio obligatorio porque la tarifa se encontraba fuera del margen Normativo).

Una tarifa del 3 x 1.000 se eleva al 5 x 1.000, debido a que la Ley 1450 de 2011 aumentó las tarifas a nivel nacional, solo permitiendo que las mismas estén por debajo de este nivel para predios residenciales de estratos 1, 2 y 3, cuyo avalúo no sea superior a 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Tabla 6. Caso 1 - Predio destinado a reforestación cuya tarifa sube del 3 por mil al 5 por mil

Caso 1										
Predio destinado a reforestación cuya tarifa sube del 3 por mil al 5 por mil.										
Tarifa X Mil	IPC	Año	Avalúo	Impuesto	Sobretasa	Descuento		V.Bruto	Sobretasa pagada	Valor a pagar
3		2017	\$ 38.462	\$ 115	17,3	10%	11,54	103,85	15,58	119,42
3		2018	\$ 100.000	\$ 300	45,0	40%	120,00	180,00	27,00	207,00
5	5%	2019	\$ 105.000	\$ 525	78,7	40%	210,00	315,00		315,00
5	5%	2019	\$ 105.000	\$ 525	78,7	30%	157,50	367,50		367,50
5	5%	2019	\$ 105.000	\$ 525	78,7	20%	105,00	420,00		420,00
5	5%	2019	\$ 105.000	\$ 525	78,7	10%	52,50	472,50		472,50

* se presupuesta un IPC del 5%

Fuente: Autor

Dentro del primer caso contemplado se realizó con ocasión al incremento de la tarifa, en el caso de la clasificación de los predios destinados a reforestación y cuya tarifa sube del 3 por mil al 5 por mil, es un cambio normativo obligado ya que para el ponente de la propuesta se evidencia que se encuentra por fuera del margen normativo y es necesaria que se actualice a la tarifa correspondiente.

Visto el cuadro anterior, se puede analizar que lo primero es verificar que, con ocasión a la actualización catastral, el predio tiene un incremento del 5% respecto al índice de precios del consumidor para el año 2019, no obstante se incrementa la tarifa al 5 por mil, para lo que en el ejercicio se observa que arroja un impuesto de quinientos veinticinco mil pesos (\$525.000).

Respecto de la sobretasa se determina que es del 15% del valor del impuesto, lo que corresponde a un valor de setenta y ocho mil setecientos cincuenta pesos, con lo que haciendo el respectivo análisis sin incluir el descuento propuesto arrojaría un incremento que sobrepasa los límites normativos establecidos.

Así mismo, se establece en la tabla los años bajo el cual se pretende hacer el comparativo empezando desde la vigencia 2017, en donde se expone el procedimiento para llegar al valor a pagar, teniendo en cuenta los ítems señalados como lo son; la tarifa de la vigencia, el incremento del Índice de Precios del consumidor (IPC), el valor del avalúo, el impuesto con la sobretasa, el descuento propuesto y el valor a pagar.

Para el año 2017, el valor del avalúo observado en la tabla es de treinta y ocho mil pesos (\$38.000), con un valor a pagar por impuesto de ciento diecinueve pesos (\$119,42) ya sumada la sobretasa y con el descuento aplicado por incentivo al pronto pago.

En el escenario del año 2018 el impuesto a pagar es de (\$207,00) pesos aplicado un descuento del 40% sobre el impuesto, en el entendido que incrementa la base catastral a cien mil pesos (\$100.000), por consiguiente, se incrementó el valor a pagar por impuesto sin el descuento resultando un valor de ciento veinte pesos (\$120,00), con lo que si no se hubiera implementado dicho descuento su valor pasaría el límite del 100% del impuesto a pagar.

Para el año 2019 se plantearon cuatro opciones, las cuales se visualizan respecto del porcentaje de descuentos y se tuvo en cuenta el aumento anual por el IPC, entonces se definen varios escenarios para revisar el porcentaje que más le conviene al municipio y que realice un buen recaudo.

Luego de analizar el impacto económico de las medidas a adoptar se establece que el descuento por pronto pago a establecer para las siguientes vigencias ascienden al 20%. Para este escenario resaltado con color rojo se observa que el valor a pagar por parte del contribuyente para este tipo de casos aumenta en un 102.9% para la vigencia 2019.

El impacto de esta medida afecta a 51 predios es decir el 0.51% de los predios del Municipio. El impacto sobre el contribuyente asciende a \$ 17'620.605. Sobre la tarifa bruta sin establecer el porcentaje condonado por establecer la actividad de reforestación.

En el presente caso lo pertinente señalar es que las medidas para mitigar el impacto y llegar a conceder una exención de pago sobre los predios que se ubicaban dentro de la clasificación fue viable, ya que se revisó el impacto sobre el recaudo, entonces al verificar que con la medida se sacrificaba un valor de mínima cuantía, se pudo aprobar por parte del Concejo Municipal que se aceptara una exención por 10 años.

Dicho valor se puede soportar sustentando la medida bajo el análisis del impacto fiscal de las normas, en cuanto se pueda demostrar que dicha medida que baja los ingresos para un municipio pero que a su vez pueda generar otros ingresos iguales a través de una fuente sustitutiva para contrarrestar esa disminución, es viable y bien visto por el órgano que lo aprueba (Concejo Municipal).

La normatividad que se evidenció para realizar esta estrategia fue la contenida en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, que menciona el análisis del impacto fiscal de las normas, y se adopta a normatividad territorial.

Caso 2. Se da continuación con el segundo caso a través del cuadro 2, donde se expone una clasificación de un Predio residencial rural o urbano de estrato 1, 2 y 3 cuya tarifa baja del 4,5 por mil al 3 por mil.

Tabla 7. Caso 2 - Predio residencial rural o urbano de estrato 1, 2 y 3 cuya tarifa baja del 4,5 por mil al 3 por mil

Caso 2 Predio residencial rural o urbano de estrato 1, 2 y 3 cuya tarifa baja del 4,5 por mil al 3 por mil										
Tarifa X Mil	IPC	Año	Avaluó	Impuesto	Sobretasa	Descuento		V.Bruto	Sobretasa pagada	Valor a pagar
4,5		2017	\$ 38.462	\$ 173	26,0	10%	17,31	155,77	23,37	179,13
4,5		2018	\$ 100.000	\$ 450	67,5	40%	180,00	270,00	40,50	310,50
3	5%	2019	\$ 105.000	\$ 315	47,2	40%	126,00	189,00		189,00
3	5%	2019	\$ 105.000	\$ 315	47,2	30%	94,50	220,50		220,50
3	5%	2019	\$ 105.000	\$ 315	47,2	20%	63,00	252,00		252,00
3	5%	2019	\$ 105.000	\$ 315	47,2	10%	31,50	283,50		283,50
* se presupuesta un IPC del 5%										

Fuente: Autor

El segundo caso es interesante ya que es una reducción de tarifas dentro de una clasificación que se genera con ocasión a la ley que regula los predios de estratos 1, 2,y 3, por tal motivo se evidencia que haciendo el ejercicio sobre las vigencias tenemos lo siguiente;

Para la vigencia 2017 se observa que tenía un avalúo de treinta y ocho mil cuatrocientos sesenta y dos pesos (\$38.462), lo que le arroja un valor a pagar de ciento setenta y nueve pesos (\$179,13).

En la vigencia 2018 viene el incremento con lo que el avalúo le registro en cien mil pesos (\$100.000), se le aplica el descuento de 40% con lo que le resulta un valor de trescientos diez pesos (\$310.50), se observa que si no hubiera sido por la medida del descuento sobre el valor del impuesto, su valor a pagar sobrepasa del límite del 100% del impuesto pagado en la vigencia anterior.

En la vigencia 2019 con ocasión del cambio tarifario y bajo los escenarios planteados, se tomó la determinación de aprobar por parte del Concejo Municipal luego de analizar el impacto económico de las medidas a adoptar se establece que el descuento por pronto pago para las siguientes vigencias ascienden al 20%.

Para este escenario resaltado con color rojo se observa que el valor a pagar por parte del contribuyente para este tipo de casos disminuye en un 18.8% para la vigencia 2019, el impacto de esta medida beneficia a 7.673 predios es decir el 77% de los predios del Municipio.

Lo destacable del presente escenario es que si bien se bajaron las tarifas pero se puede sustituir esa reducción con la cantidad de predios que quedaron clasificados bajo esta condición, los cuales representan un porcentaje importante para el municipio.

Caso 3. Predio que conserva la misma tarifa, en el entendido que no se afectó por el elemento tarifario ya que se analizó la clasificación del predio y se decidió que no tendría afectaciones.

Tabla 8. Caso 3- Predio que conserva la misma tarifa

Caso 3 Predio que conserva la misma tarifa										
Tarifa X Mil	IPC	Año	Avaluó	Impuesto	Sobretasa	Descuento		V.Bruto	Sobretasa pagada	Valor a pagar
4,5		2017	\$ 38.462	\$ 173	26,0	10%	17,31	155,77	23,37	179,13
4,5		2018	\$ 100.000	\$ 450	67,5	40%	180,00	270,00	40,50	310,50
4,5	5%	2019	\$ 105.000	\$ 472	70,9	40%	189,00	283,50		283,50
4,5	5%	2019	\$ 105.000	\$ 472	70,9	30%	141,75	330,75		330,75
4,5	5%	2019	\$ 105.000	\$ 472	70,9	20%	94,50	378,00		378,00
4,5	5%	2019	\$ 105.000	\$ 472	70,9	10%	47,25	425,25		425,25
* se presupuesta un IPC del 5%										

Fuente: Autor

Luego de analizar el impacto económico de las medidas a adoptar se establece que el descuento por pronto pago a establecer para las siguientes vigencias ascienden al 20%. Para este escenario resaltado con color rojo se observa que el valor a pagar por parte del contribuyente para este tipo de casos disminuye en un 21.7% para la vigencia 2019, el impacto de esta medida afecta a predios es decir el 45% de los predios del Municipio. El impacto a favor del contribuyente asciende a (\$ 121'864.326.)

Caso 4. Continuando con el próximo caso, se aumenta la tarifa ya que era necesario aumentar la tarifa ya que no estaba manteniendo el orden legal y no respetaba los mínimos legales.

Tabla 9. Caso 4- Predio Urbano (U1) con avalúo en el rango de o a 135 SMMLV perteneciente a otros estratos distintos al Estrato 1, 2 y 3.

Caso 4		Predio Urbano (U1) con avalúo en el rango de o a 135 SMMLV perteneciente a otros estratos distintos al Estrato 1, 2 y 3 (Cambio obligatorio porque la tarifa se encontraba fuera del margen Normativo).								
Tarifa X Mil	IPC	Año	Avaluó	Impuesto	Sobretasa	Descuento		V.Bruto	Sobretasa pagada	Valor a pagar
4,5		2017	\$ 38.462	\$ 173	26,0	10%	17,31	155,77	23,37	179,13
4,5		2018	\$ 100.000	\$ 450	67,5	40%	180,00	270,00	40,50	310,50
5	5%	2019	\$ 105.000	\$ 525	78,7	40%	210,00	315,00		315,00
5	5%	2019	\$ 105.000	\$ 525	78,7	30%	157,50	367,50		367,50
5	5%	2019	\$ 105.000	\$ 525	78,7	20%	105,00	420,00		420,00
5	5%	2019	\$ 105.000	\$ 525	78,7	10%	52,50	472,50		472,50
* se presupuesta un IPC del 5%										

Fuente: Autor

Respecto al cuadro anterior, se observa que hubo un aumento en las tarifas al 5% a partir del año 2019, con lo que aumenta progresivamente el valor a pagar por impuesto, del mismo modo se pretende estableció un descuento del 20% para dicha vigencia y mermar el efecto del aumento desmedido con ocasión a la actualización catastral, es por ello que en el ejercicio realizado en el presente caso se observa cómo se aumenta por el concepto del avalúo y por la tarifa aplicada para arrojar un impuesto que excede el 100% del cancelado en la vigencia 2017, y se insiste en la problemática de que el valor si genera efectos económicos abrumadores para los predios ubicados en la presente clasificación.

De acuerdo con los cuatro casos expuestos, teniendo en cuenta que tres de ellos tuvieron un cambio tarifario en aumento y en disminución, es necesario aterrizar el concepto para demostrar el costo que conlleva implementar las presentes soluciones que puedan morigerar el impacto económico ya visto con ocasión a la actualización catastral más el cambio tarifario con ocasión a la modificación del Estatuto de Rentas Municipal de Tibasosa.

Tabla 10. Comparativo de los casos 2, 3 y 4 estudiados.

CATEGORIA	VIGENCIA	RANGO	TARIFA / 1000	CANTIDAD	VALOR IMPUESTO	COSTO FISCAL
URBANO 1 VIVIENDA (U1)	2.018	DE 0 A 135 SMMLV Estrato 1, 2 y 3	4,5	922	\$ 258.271.740	\$ 103.308.696
	2.019		3,0	973	\$ 154.963.044	
DESTINADOS A LA VIVIENDA RURAL (R1)	2.018	DE 0 EN ADELANTE	4,5	611	\$ 119.071.661	\$ 47.628.664
	2.019		3,0	617	\$ 71.442.996	
DESTINADOS A LA ACTIVIDAD AGRICOLA (R7)	2.018	DE 0 A 135 CLASIFICADOS EN ESTRATO 1, 2 Y 3	4,5	6.049	\$ 652.648.840	\$ 217.549.613
	2.019		3,0	6.083	\$ 435.099.227	
COSTO DE LA INICIATIVA						\$ 368.486.973

Fuente: Autor

Respecto del cuadro anterior, se observa de una forma muy específica los tres casos anteriores referentes a las tres categorías que se modificaron respecto a sus tarifas, igualmente lo que se pretende es conocer el panorama que generaron los cambios efectuados y lo más importante es pretender demostrar el costo real de la iniciativa, en donde se expone el comparativo entre 2018 y 2019 teniendo lo siguiente; en la primera categoría encontramos el predio urbano 1 vivienda, para el año 2019 hubo reducción de tarifa y se estimó que el valor potencial de recaudo sería de ciento cincuenta y cuatro millones novecientos sesenta y tres mil cuarenta y cuatro pesos m/cte. (\$154.963.044), valor inferior al de la vigencia 2018 con (\$258.271.740) Doscientos cincuenta y ocho millones doscientos setenta y un mil setecientos cuarenta pesos m/cte.

Con lo que se determina que hubo un monto de no recaudo por ciento tres millones trescientos ocho mil seiscientos noventa y seis pesos m/cte. (\$103.308.696).

Bajo la segunda categoría, cual es el inmueble destinado a la vivienda rural, se evidencia lo siguiente; para el año 2018 un valor de impuesto por ciento diecinueve millones setenta y un mil seiscientos sesenta y un pesos m/cte, (\$119.071.661), con una notable reducción al cambio tarifario para el año 2019 de setenta y un millones cuatrocientos cuarenta y dos mil novecientos noventa y seis pesos m/cte. (\$71.442.996).

Lo que conlleva a concluir que en este caso el valor no recaudado es de cuarenta y siete millones seiscientos veintiocho mil seiscientos sesenta y cuatro pesos m/cte. (\$47.628.664).

Frente al último escenario se tiene lo siguiente; los predios destinados a la actividad agrícola en el año 2018 se determinó un valor de impuesto de seiscientos cincuenta y dos millones seiscientos cuarenta y ocho mil ochocientos cuarenta pesos m/cte. (\$652.648.840), y para la vigencia 2019 con la reducción de la tarifa al 3 por mil, el impuesto proyectado es de cuatrocientos treinta y cinco millones noventa y nueve mil doscientos veintisiete pesos m/cte. (\$435.099.227).

Como resultado de lo anterior, el valor que se dejó de recaudar por efecto de la disminución del beneficio tributario fue de (\$217.549.613), para un total de no recaudo de trescientos sesenta y ocho millones cuatrocientos ochenta y seis mil novecientos setenta y tres pesos m/cte. (\$368.486.973), con lo que se permite inferir que dicho valor es el costo que sacrifica la administración municipal con implementar dichas medidas de modificaciones tarifarias.

Pero lo interesante y para efectos de estudio es viable soportar la no entrada de esos montos vía recaudo, ya que las medidas para sustituir dicho costo de implementación, lo compensa con el ingreso por actualización catastral que asciende para la vigencia 2019 a un valor de (\$3.421.005.530) tres mil cuatrocientos veintiún millones cinco mil quinientos treinta pesos m/cte.

Caso 5. Se expone otra reducción de tarifas en la clasificación de predios urbanos no edificados, contrarrestando el efecto del cobro de alumbrado público y sobretasa bomberil.

Tabla 11. Caso 5- Predio Urbano no edificados (cambio de tarifa del 15xmil al 10xmil para contrarestar el efecto del cobro de alumbrado público y sobretasa bomberil.

Caso 5													PREDIOS URBANOS NO EDIFICADOS (U8) (Cambio de tarifa del 15 X Mil al 10 X Mil para contrarestar el efecto del cobro de alumbrado publico y sobretasa Bomberil)												
Tarifa X Mil	Ipc	Año	Avaluo	Impuesto	Sobretasa	Descuento		V.Bruto	Sobretasa pagada	Alumbrado Publico (1XMil)	Sobretasa Bomberil (4% Impuesto predial)	Valor a pagar													
15		2017	\$ 38.461.546	\$ 576.923	86538,5	10%	57692,32	519230,86	77884,63			597115,49													
15		2018	\$ 100.000.018	\$ 1.500.000	225000,0	40%	600000,11	900000,16	135000,02			1035000,19													
10	5%	2019	\$ 105.000.019	\$ 1.050.000	157500,0	40%	420000,08	630000,12				630000,12													
10	5%	2019	\$ 105.000.019	\$ 1.050.000	157500,0	30%	315000,06	735000,13				735000,13													
10	5%	2019	\$ 105.000.019	\$ 1.050.000	157500,0	20%	210000,04	840000,15				840000,15													
10	5%	2019	\$ 105.000.019	\$ 1.050.000	157500,0	10%	105000,02	945000,17				945000,17													
* se presupuesta un IPC del 5%																									

* se presupuesta un IPC del 5%

Fuente: Autor

Se establece una reducción tarifaria en donde afecta una clasificación de predios, por cuanto la medida determina que su reducción sería del 20%, es por ello que para la vigencia 2019 el valor es inferior al cancelado en la vigencia 2018, para la cual se vinculó la actualización catastral, por lo que puede inferir que fue productiva la medida en tanto que redujo el impacto económico por el incremento en el año 2018, entonces es viable que se genere el descuento con ocasión al desmesurado incremento.

Comparativos vigencia 2018-2019.

Dentro del cuadro siguiente, se evidencia el comparativo del recaudo 2018 con el 2019, conforme al informe de recaudo expedido por la Secretaría de Hacienda Municipal por concepto de Impuesto Predial Unificado.

Tabla 12. Cuadro Recaudo Predial Secretaría de Hacienda Municipal de Tibasosa.2019.

Recaudo Total Concepto Impuesto Predial Unificado Año 2018.	Recaudo Parcial Concepto Impuesto Predial Unificado Corte Septiembre 2 De 2019.	Diferencia
\$ 2.540.457.075	\$ 2.588.928.456	\$ 48.471.381

Fuente. Autor.

Se observa que el recaudo total del año 2018 fue de \$2.540.457.075 respectivamente y el recaudo hasta el día 02 de septiembre de 2019 ascendió a \$ 2.588.928.456 con lo que se permite inferir que fue acertado de haber decretado el descuento y se redujo el impacto económico en una proporción baja, para lo que hubo mayor incentivo para el pago por parte de los contribuyentes teniendo en cuenta que todavía no ha finalizado el año 2019 y queda un tercio de meses para el recaudo.

Se realizó el análisis de la información suministrada por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal, respecto a los años gravables recaudados, conciliados y pagados en la vigencia 2018 y 2019 con el fin de exponer la cultura tributaria para el pago del Impuesto Predial Unificado en la vigencia, con lo que se expone en los siguientes cuadros depurados en valor y porcentaje correspondiente;

Tabla 13. Cuadro Recaudo Predial Secretaría de Hacienda Municipal de Tibasosa.2018.

Recaudo Únicamente Año Gravable 2018	Recaudo Años Anteriores	Total, Recaudo 2018
\$ 2.154.903.250	\$ 385.553.825	\$ 2.540.457.075

Fuente. Autor.**Tabla 14.** Cuadro Recaudo Predial Secretaría de Hacienda Municipal de Tibasosa.2018.

Recaudo En Porcentaje Únicamente Año Gravable 2018	Recaudo En Porcentaje Años Anteriores	Total Recaudo 2018
85%	15%	100%

Fuente. Autor.

Se evidencia que en términos porcentuales el 85% de la población paga el Impuesto Predial Unificado y se encuentra al día en sus pagos, entonces la cultura tributaria de pago aumenta y la necesidad de estar cumpliendo con las obligaciones se hace evidente teniendo en cuenta que para el año 2018 se visualizó el impacto económico con ocasión a la actualización catastral.

Para los años anteriores se tiene un 15% de las deudas vencidas y con intereses moratorios con ocasión al pago tardío, vale la pena recordar que no había descuentos en el pago de las vigencias anteriores, para lo cual hay un leve porcentaje de la población que tenía deudas de vigencias anteriores que fueron canceladas en el año 2018.

A continuación, el cuadro depurado con el recaudo por vigencia 2019 hasta el corte 2 de septiembre de 2019 y el comparativo de los años anteriores;

Tabla 15. Cuadro Recaudo Predial Secretaría de Hacienda Municipal de Tibasosa.2019.

Recaudo Únicamente Año Gravable 2019	Recaudo Años Anteriores	Total Recaudo 2019
\$ 2.225.223.074	\$ 363.705.382	\$ 2.588.928.456

Fuente. Autor.

Tabla 16. Cuadro Recaudo Predial Secretaría de Hacienda Municipal de Tibasosa.2019.

Recaudo Únicamente Año Gravable 2019	Recaudo Años Anteriores	Total Recaudo 2019
86%	14%	100%

Fuente. Autor.

La muestra indica que se mantiene el porcentaje de pagos por la vigencia actual, es decir, la población que cancela la vigencia del año correspondiente asciende al 86%, mientras que el 14% de la población adicionalmente paga por las vigencias anteriores del 100% recaudado a la fecha.

Son cinco casos pertinentes que permiten clasificar de acuerdo con las connotaciones del impuesto predial unificado, revisando y analizando con casos puntuales y porcentajes reales para hacer el ejercicio de verificar que realmente la realidad difiere de la normatividad y es necesario replantear una buena y fortalecida política fiscal para no afectar los intereses de la comunidad, pero a su vez generar el recaudo necesario para solventar a este tipo de municipios, ya que por su categoría se puede medir el impacto y lograr un recaudo acorde con las condiciones socioeconómicas demandadas.

Colorario de lo visto en el capítulo central, se debe establecer que para lo expuesto como caso práctico el Municipio de Tibasosa frente a las medidas que se introdujeron con ocasión a la actualización catastral, hizo que se establecieran criterios óptimos para demostrar en una realidad económica los verdaderos efectos que pueden imponerse en una decisión de gran magnitud que irradia a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado.

Se establecieron los tres escenarios en donde se permitió ver con claridad los momentos temporales de repercusión económica y su impacto en cada una de las medidas que se adoptaron, de tal modo que el ejercicio llevó a hacer una reflexión en materia de la imposición de la actualización catastral y sus consecuencias mediáticas.

Finalmente, es necesario resaltar que si bien el tema planteado para la presente tesis se basó en una experiencia real y práctica, el uso de gráficas y cuadros ilustrativos permitieron

exponer la realidad numérica y económica bajo la cual se basa dicha investigación y conllevó a varias conclusiones y recomendaciones importantes en el presente trabajo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

3.1 Respetto de la actualización catastral

De acuerdo con lo desarrollado en el presente trabajo se da a conocer una dinámica respecto a la actualización catastral, en el sentido de la responsabilidad de la entidad encargada de llevar a cabo ese procedimiento a la mayor parte de los municipios y distritos del país, como lo es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y el deber de diseñar un estudio integral conjunto con los aspectos económicos y aterrizados con proyecciones a mediano plazo, con el fin de entender la función y las diferentes clasificaciones de los predios, de tal manera que se base en una información veraz que no tienda a generar exagerados impactos económicos a los contribuyentes, y que ocasione medidas rápidas para reducir dichos efectos contraproducentes.

La actualización catastral si bien es necesaria para poder mostrar una realidad acertada a condiciones económicas actuales, debe considerar las demás realidades geográficas y sociales que lo acompañan, es por ello que para que se realice y se determine en forma acertada sus incrementos o avalúos catastrales, debe visualizar, proyectar estudios financieros de los impactos que puedan causar actualizando los predios con los valores ya identificados, además de reducir problemáticas generadas con los contribuyentes que vayan a presentar discusiones atinentes a la revisión del avalúo catastral de los inmuebles y sus modificaciones.

Estudiar la posibilidad de plantear un catastro en cada municipio que tenga su capacidad administrativa instalada (Categoría especial, 1 y 2), el cual se preocupe de estudiar las condiciones jurídico- económicas de los predios y aunar esfuerzos con los órganos competentes territoriales para mostrar y evidenciar realidades económicas de los inmuebles, es ya una realidad con la aprobación del documento CONPES 3958 del 26 de marzo de 2019, en donde el Gobierno Nacional reconoce la necesidad de que las entidades territoriales asuman las responsabilidades catastrales, con el apoyo de los catastros actuales como son el IGAC, el de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia, las cuales apadrinaran con su experiencia a los municipios, distritos o departamentos interesados en asumir esta función, como se observa en el siguiente aparte del documento en mención:

“Línea de acción 4. Fortalecer las capacidades de las entidades territoriales para asumir la gestión catastral y para aprovechar la información catastral en el diseño y ejecución de políticas públicas

Para apoyar el desarrollo y fortalecimiento de capacidades en las entidades territoriales que quieran habilitarse como gestores catastrales, se brindará acompañamiento desde el Gobierno nacional. Como primera acción, para diciembre de 2019, el DAFP diseñará un modelo de oficina tipo para la Gestión Catastral que incluya actos administrativos, estructura, planta, procesos y procedimientos, manual de funciones, entre otros aspectos, necesarios para que las entidades territoriales puedan iniciar la gestión catastral. Además, el DAFP proveerá a las entidades territoriales lineamientos estandarizados para la atención de trámites (p.ej. en oferta de servicios al ciudadano).

En segundo lugar, el DNP, con apoyo del DANE, diseñará una estrategia de fortalecimiento territorial enfocada al aprovechamiento de la información catastral para el desarrollo de políticas públicas. Para el desarrollo de lo anterior, **los catastros descentralizados y delegados actuarán como padrinos de los nuevos gestores y aportarán sus experiencias en gestión tributaria y en la administración y uso de la información catastral.** El diseño de la estrategia debe estar finalizado a marzo de 2020. En adición, los gestores catastrales territoriales que cuenten con la capacidad institucional suficiente para ello, podrán prestar apoyo a otras entidades territoriales en materia de transferencia de tecnología, capacitación del recurso humano, fortalecimiento institucional, así como en el mejoramiento de la gestión fiscal con el propósito de obtener un mayor número de entidades territoriales habilitadas como gestores.” (Resaltado y Subrayado. Páginas 49 y 50).

El estudio de casos plantea que la falta de socialización y concertación entre administración municipal, Catastro y contribuyentes, genera esquemas de categorías que adolecen de sentido común, estableciendo cobros fuera de lo normal, constituyendo un descontento popular generalizado, lo que ha llevado a que los alcaldes no les llame la atención adelantar procesos de actualización debido al elevado costo político que representa para sus aspiraciones futuras.

Considerando que la problemática radica en el incremento de las tarifas en el impuesto predial. Una propuesta integral debe sopesar el impacto fiscal que genera al contribuyente, por ende, deberá acompañarse de medidas de mitigación que normalicen los incrementos y constituyan un progresivo aumento del recudo tributario sin exceder la capacidad de los contribuyentes.

3.2 Acerca de las medidas aplicadas en las tarifas del impuesto predial unificado.

Lo primero es señalar que se optaron por tomar medidas de urgencia que contuvieran el impacto económico generado con el incremento de los avalúos catastrales, lo que conllevó a instaurar vía norma interna (Acuerdo 002 de 2018), descuentos directamente sobre el impuesto de hasta un cuarenta por ciento (40%), debiendo acudir al manejo de las excepciones del artículo constitucional 338 de la Carta Política, para aplicación inmediata, y diseñando de forma anual una estrategia que no permita un incremento que genere malestares en los contribuyentes.

Se observó que las modificaciones de las tarifas en materia de Impuesto Predial Unificado que se dieron con ocasión de la actualización del estatuto de rentas (Acuerdo 018 de 2018), tendieron a reducir tarifas, con la finalidad de actualizarla con ocasión a las normas de carácter nacional que era de obligatorio cumplimiento, no obstante, por políticas fiscales, dentro del consenso por parte del concejo municipal se incluyó un descuento de pronto pago para la vigencia 2019, con lo que se refleja la necesidad de sostener por un porcentaje del 20% para que no se alteren las condiciones económicas y se reduzca el impacto producido como consecuencia de la actualización catastral.

Lo que se espera es que para la próxima vigencia se establezca un descuento igual al porcentaje aplicado para la vigencia 2019, con lo que cada año se tendrá que contener el impacto con dicha herramienta en vez de poder haber realizado una labor bien estudiada a profundidad que hubiera permitido establecer realmente los impactos para establecer estrategias de control de corto, mediano y largo plazo.

3.3 Efectos de la actualización catastral y la modificación del estatuto de rentas.

Cuando se planteó y se estructuró el estudio de caso, se estableció que el municipio de Tibasosa contenía los elementos característicos para abordar la problemática que se iba a enfocar en el trabajo de tesis, es por ello que se estudió en detalle todas las incidencias que se dieron desde la actualización catastral en la aplicación de la vigencia 2018 hasta la modificación al Estatuto de Rentas Municipal.

Es por ello que si no se hubiese introducido medidas de mitigación de corto plazo como la establecida en el Acuerdo 02 de 2018, a través de la cual estableció una rebaja por pronto pago equivalente al 40%, no se hubiera podido obtener un recaudo superior al del año anterior, evidenciando que hasta los impuestos tienen niveles de elasticidad económica que son afectados directamente y al presentarse incrementos exagerados en vez de lograr aumentar el recaudo terminan generando un abstencionismo generalizado por parte del contribuyente como se pudo observar en el primer trimestre de la vigencia 2018 comparativamente con el de la vigencia 2017.

Para la vigencia 2019, en el Municipio de Tibasosa se observa dentro de la ejecución emitida por la Secretaría de Hacienda que se obtuvo un mayor recaudo, con lo que se visualiza que en la praxis, el efecto si contuvo dicho impacto para lograr una mayor cultura tributaria municipal.

Las cifras descritas a continuación se exponen para concluir que la decisión de realizar cambios dentro de un municipio depende de un estudio de varias entidades (Catastro-Secretaría de Hacienda Municipal- Concejo Municipal) y sobre todo, que tengan una finalidad en común, la cual es mantener actualizada toda la información para el uso y beneficio del contribuyente.

3.4. Impacto potencial de la implementación de la Ley 1995 de 2019 “*Por medio del cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.*”

El proyecto de ley que actualmente se encuentra sancionado como ley 1995 de 2019 desarrolla un tema importante para su discusión y es el referente a establecer unos límites máximos en materia de impuesto Predial Unificado, es por ello que es necesario mencionarlo para debatir el impacto potencial que dicha implementación genere a los municipios cuya actualización catastral ya se realizó y en el caso puntual en el municipio de Tibasosa.

El proyecto N° 048 de 2018 cámara contenía el siguiente título;

“Por medio de la cual, se adiciona en el artículo 6° de la Ley 44 de 1990, “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuesto sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, con el fin de establecer un límite al incremento del impuesto predial unificado, para los predios residenciales urbanos” y se dictan otras disposiciones”

Se pretende establecer un límite máximo para el cobro del impuesto predial para lo cual adicionara el artículo 6° de la Ley 44 de 1990 “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.”, con el fin de establecer límites al valor del impuesto predial unificado de los predios residenciales urbanos que resulte de los procesos de formación y actualización de los catastros.

Dentro del proyecto debatido, finalmente se sancionó por parte del Ejecutivo con la Ley 1995 del 20 de agosto de 2019, lo importante que desarrolló dicha norma, en el artículo primero, fue la directriz guiada por el llamado catastro multipropósito, el cual es un modelo implementado para facilitar los trámites de catastro para la población, así como la información actualizada y asociada a diferentes fuentes como el registro de instrumentos públicos y la información por parte de las municipalidades acerca de los predios existentes.

El artículo segundo contiene el límite respecto a los predios sujetos a actualización catastral, así como los demás que no han llevado a cabo dicho proceso y lo más importante es la limitación bajo la cual no aplicará en varios casos que son muy discutibles como lo es; el numeral 1 acerca de los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados; numeral 8 el cual versa sobre la formación catastral.

Queda todavía corta la disposición respecto a las cargas normativas entre la Secretarías de Hacienda Municipales y el catastro, ya que se establecen los procedimientos, pero queda supeditado a las disposiciones que aprueben vía Concejo Municipal para su adaptación y coordinación con la ley expedida por el congreso, como es el sistema de pago alternativo por cuotas introducido en el artículo 6 de la ley 1995 de 2019.

Adicionalmente se va a plantear la discusión de la revisión de los avalúos catastrales, ya que frente a procedimientos de cobro administrativo y de determinación de las obligaciones, las administraciones Municipales tienen facultades para ejecutar en materia de Impuesto predial a los contribuyentes que no paguen dicha obligación.

Las disposiciones efectuadas en el marco de la Ley 1995 de 2019 efectuada, es un avance para la regulación de límite que desde la ley 44 de 1990, no se había ajustado, ya que la ley 1450 de 2011 tuvo una duración corta y puede decirse que empezó a tocar las fibras del tema del Impuesto Predial Unificado.

Actualmente es clara la necesidad de retomar por parte de los entes nacionales y territoriales, unas estrategias concientizadas de las realidades económicas frente a la propiedad y su representación económica para los municipios, ya que se propende un interés de la sociedad en determinar realmente las obligaciones que recaen cuando se adquieren bienes raíces.

Así mismo un interés para las administraciones tributarias territoriales en el aumento de recaudo logrando con ello una fuente económica estable, creciente y primordial para desarrollar los fines constitucionales que necesita la sociedad.

Las medidas adoptadas en el artículo 6 de la ley 1995 de 2019 en materia de Impuesto Predial, a mi juicio, se quiere enfocar en criterios como capacidad económica de pago del contribuyente, denota un importante avance ya que insta a las entidades territoriales a ofrecer o interponer una solución con el fin de ejercer por el contribuyente un cumplimiento (pago de una

vigencia) fraccionado, lo que atiende a una elasticidad obligacional para que se cumpla efectivamente con el pago sin más repercusiones.

Finalmente vale la pena mencionar que solamente a través de este tipo de estudios de caso se puede realmente analizar el efecto que genera una serie de medidas teóricas en una población particular y por ende nos lleva a establecer que dichas medidas que plantean afectación económica no sólo deben analizarse desde el punto de vista del artículo séptimo de la ley 819 de 2003 donde se exige que cuando se afecte negativamente el recaudo se debe buscar una fuente sustitutiva que compense el ingreso.

3.5 Conclusión respecto al caso de Tibasosa.

El presente caso fue fundamental e interesante para tomarlo como un ejemplo del efecto que produce en un municipio una actualización catastral independiente y que no se sirvió a la realidad demográfica, geográfica y fiscal, fue por ello que se optaron por dichas medidas de urgencia a través de decretos municipales.

La intención de mantener actualizado a un municipio en materia de información catastral, fiscal y jurídica de los predios es viable y actualmente es un deber hacerlo, no obstante los parámetros bajo los cuales se realizaron no fueron los correctos, ya que debieron haber realizado dicha actualización de manera conjunta con la información que reposaba en el municipio y hacer los cálculos respecto al impacto económico a través de proyecciones para plantear estrategias con el tiempo necesario y no tener que improvisar a través de la expedición de mandatos locales.

Respecto al poder tributario, para el ejercicio y el estudio de caso planteado, se evidencia que claramente sobre el IPU ocasiona inconvenientes, pues es plena competencia del municipio realizar actualizaciones catastrales, sin embargo, dentro de esa competencia, avalado por la Constitución y la ley, se pueden generar problemas frente a los contribuyentes.

sin embargo, a través del mismo ejercicio y haciendo uso de ese poder tributario fue que el municipio de Tibasosa pudo solucionar la problemática que se le generó en un principio y que causó un impacto económico negativo frente al recaudo del IPU.

Adicionalmente, el poder tributario territorial permitió que se pudiera establecer el descuento vía decreto municipal para mermar el impacto económico que se produjo con ocasión a la actualización catastral, de tal suerte que se pudo demostrar que los elementos del IPU pueden ser modificados por el ente territorial, en pro del contribuyente.

El hecho gravable como elemento esencial determinado por el congreso, permitió que se mantuviera incólume y respetado por la autoridad municipal, ya que finalmente se establecieron medidas que no trasgredieron lo indicado en la carta política en materia del poder tributario del estado y se ejerció una distribución del poder tributario bajo la constitución actual.

El poder tributario del estado y del territorio tienen sus problemáticas y generan un cheque de disposiciones normativas, bajo la cual se cobijan bajo el principio de legalidad, con lo que se puede llegar a establecer diferentes mecanismos para morigerar los efectos en las diferentes temáticas y propiamente en los Impuestos territoriales en donde más fibras se pueden tocar e hilar muy delgado.

Es pertinente sugerir un análisis muy completo en cuanto se establezcan condiciones, beneficios o suspensiones en materia de Impuestos territoriales, y tener muy presente que cada disposición tendrá un efecto diferente en cada municipio y su aplicación será incluida al beneficio y oportunidad de cada entidad territorial, entonces su permeabilidad dependerá de las condiciones económicas.

Hasta que haya una unidad en muchos elementos del tributo territorial, no podremos concebir condiciones, beneficios, requisitos o imposiciones generalizadas y lograr un control, y como finalidad esencial la obtención de un buen recaudo para mantener un municipio solvente económicamente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

• Libros y capítulos de libro

- 1) Piza, J. R. (2017). *Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano Un análisis crítico*. (2ª Edición ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- 2) Insignares Gómez, Roberto. (2007). *curso de derecho fiscal* (Tomo 1 ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- 3) Insignares, Roberto. (2015). *El poder tributario: organización y estructura en el Estado colombiano*. (J. R. Piza, Ed.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- 4) Camacho, M. A. (2011). *El impuesto predial, análisis desde una perspectiva nacional, vínculo con catastro, ICDT, Capítulo 2*. Bogotá.
- 5) Enrique, L. M. (1986). *Política Fiscal*. Universidad Externado de Colombia.
- 6) Ortiz, P. H. (s.f). *Impuestos territoriales a la propiedad raíz en Colombia*.

• Documentos institucionales

- 1) Agencia Nacional de Tierras, d. a. (13 de julio de 2016). política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. *documento conpes 3859*. bogotá, colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- 2) Villar, i. B. (2016). Informe *Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria*. Bogotá: La Imprenta Editores S.A.
- 3) CHIP. (2019). *Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP, 2019)*. Obtenido de http://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf
- 4) Agencia Nacional de Tierras, d. a. (26 de Marzo de 2019), estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, *documento conpes 3958*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx#k=#s=11>

• Artículo de revista

- 1) Sánchez, P. (2016). *Revista monografías jurídicas 2006 ICDT*, 168.

- **Normatividad**

- 1) Congreso de la República, Ley 44 de 1990 “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.”.
- 2) Congreso de la República, Ley 44 de 1990 “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.”.
- 3) Congreso de la República, Ley 1450 de 2011 ”Por la cual se expide el plan de Desarrollo 2010-2014”.
- 4) Congreso de la República, Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
- 5) Congreso de la República, Ley 1995 de 2019 “Por medio del cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.”
- 6) Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Resolución 070 de 2011, “Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”.
- 7) Congreso de la República, Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

- 8) Concejo Municipal de Tibasosa (Boyacá), Acuerdo 002 de 2018 "por el cual se adiciona el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de Tibasosa, para la vigencia fiscal 2018"
- 9) Concejo Municipal de Tibasosa (Boyacá), Acuerdo 018 de 2018 "Por medio del cual se adopta el estatuto tributario y de otras rentas de Tibasosa".
- 10) Concepto Dirección de Apoyo Fiscal Radicado entrada 1-2018-013897 No. Expediente 3402/2018/RCO.

- **Jurisprudencia.**

Corte Constitucional

- 1) Sentencia C- 060 de 2018. M.P. Gloria Estella Ortiz Delgado.
- 2) Sentencia C-227 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- 3) Sentencia C-467 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Diaz.
- 4) Sentencia C-585 de 2015.M.P María Victoria Calle Correa.

- **Otros**

- 1) Departamento Nacional de Planeación (2018), Índice de desempeño fiscal vigencia 2017. Recuperado de:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Presentaci%C3%B3n%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202017.pdf?Web>
- 2) Erba, D. (2016). *El catastro territorial en america latina*. Recuperado de:
<https://geo.sofexamericas.com/resumen/2016/3.pdf>